



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 10.294/11

**Objeto:** Inspeção Especial

**Relator:** Conselheiro Umberto Silveira Porto

**Responsáveis:** Ricardo Vieira Coutinho; Gustavo Henrique Ribeiro; José Bernardino da Silva; José Lins Fialho Neto; João Laércio Gagliardi Fernandes; Jurandir Antônio Xavier; Margarete Bezerra Cavalcanti; Raimundo Tadeu Farias Couto e Sidney Soares Toledo.

**Interessados:** FUTURA Administração de Imóveis Ltda, PORTAL Administradora de Bens Ltda e seus Diretores, Alberto Carlos Bezerra Wanderley e Roberto Ricardo Santiago Nóbrega.

**Advogados:** Gilberto Carneiro da Gama (Procurador Geral do Estado); Wladimir Romaniuc (Procurador Geral Adjunto do Estado); Walter de Agra Júnior e Arthur M. L. Fialho.

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INSPEÇÃO ESPECIAL – ANÁLISE DA LEGALIDADE DE PERMUTA DE BEM IMÓVEL PÚBLICO POR BEM IMÓVEL PARTICULAR – SUPERVENIÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL EM SEDE MANDAMENTAL – SUBSISTÊNCIA DA PERMUTA PELO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA TEORIA DO FATO CONSUMADO – MANUTENÇÃO DA RESTRIÇÃO IMPOSTA PELO PODER JUDICIÁRIO – CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO PARA APURAR DANOS AO ERÁRIO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO DE INSPEÇÕES IN LOCO NAS OBRAS EM ANDAMENTO – RECOMENDAÇÕES AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E AOS DIRETORES DA CINEP.

### **ACÓRDÃO APL – TC – 458/13**

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do presente processo, referente à inspeção especial para análise da legalidade de permuta de bem imóvel público por bem imóvel particular, implementada pelo Governo do Estado da Paraíba, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária hoje realizada, em:

- I) **por voto de desempate** do Conselheiro Presidente, nos termos do voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, acompanhado também pelos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Arthur Paredes Cunha Lima, **declarar a subsistência da permuta, sem julgamento do mérito**, tendo em vista o **princípio da razoabilidade e a teoria do fato consumado**, restando vencidos o Relator e os Conselheiros Arnóbio Alves Viana e André Carlo Torres Pontes, que votaram pela irregularidade da permuta, sem prejuízo da continuidade da operação e do empreendimento, porquanto apoiados em decisão judicial, porém, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, **manter a restrição** contida no Acórdão do TJ/PB no âmbito do Mandado de Segurança Nº

999.2012.000121-0/001 quanto às construções no terreno localização no Bairro de Mangabeira, até que se conclua a obra da nova ACADEPOL;

- II) **por maioria**, nos termos do voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, restando vencidos o Relator e o Conselheiro Arnóbio Alves Viana, **constituir processo específico** para apurar a ocorrência de dano ao erário, advindo das operações com os terrenos do Ernesto Geisel, como também possível irregularidade e eventual dano causado ao patrimônio público, com a posterior permuta do terreno onde se situava a Acadepol;
- III) **por voto de desempate** do Conselheiro Presidente, nos termos do voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, que foi acompanhado, também, pelos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Arthur Paredes Cunha Lima, por entenderem que nas decisões judiciais, Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001 e Agravo de Instrumento – Ação Popular nº 200.2011.050961-5, o Tribunal de Justiça da Paraíba já apreciou a matéria aqui debatida, **encaminhar** a matéria relativa à **possível inconstitucionalidade das expressões** “em bens, obras e serviços”, contidas no Art. 2º da Lei Estadual nº 9.437/2011, ao Ministério Público do Estado da Paraíba, para fins de apuração e adoção de medidas que entender cabíveis, restando vencidos o Relator e os Conselheiros Arnóbio Alves Viana e André Carlo Torres Pontes que, embasados na Súmula 347 do STF, votaram pelo **afastamento incidental** dessas expressões, **por inconstitucionalidade**;
- IV) **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, **determinar** à DIAFI/DICOP que realize, com a maior celeridade possível, inspeções in loco para análise das obras em andamento, decorrentes da permuta autorizada pela Lei nº 9.437/11 e pelo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, quanto à parte que será destinada ao Estado da Paraíba (equipamentos de defesa social), sob os aspectos físico, técnico operacional e financeiro;
- V) **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, **recomendar** ao Exmo. Governo do Estado que, no uso da competência que lhe foi conferida pelo inciso III do art. 86 da Constituição do Estado da Paraíba, encaminhe à Assembléia Legislativa projeto de lei regulamentando as hipóteses de **dispensa de licitação** para alienações de bens móveis e imóveis, **nos casos de doação e permuta**, conforme estabelece o § 4º do Art. 8º da Constituição do Estado da Paraíba;
- VI) **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, **recomendar aos dirigentes** da CINEP a estrita observância aos ditames constitucionais e legais, em especial da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e da Lei Estadual nº 6.000/94, evitando a repetição das irregularidades constatadas na concretização dos procedimentos administrativos analisados, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais, inclusive com relação às prestações de contas anuais vindouras dos dirigentes daquela empresa;

- VII) **por voto de desempate** do Conselheiro Presidente, nos termos do voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, que foi acompanhado, também, pelos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Arthur Paredes Cunha Lima, restando vencidos o Relator e os Conselheiros Arnóbio Alves Viana e André Carlo Torres Pontes, **deixar de aplicar multa**, neste processo, aos responsáveis nomeados no Relatório Técnico da Auditoria, porquanto em autos específicos este Tribunal poderá apurar, em toda a sua extensão, os eventuais danos ao Patrimônio Público do Estado, responsabilizando aqueles que porventura possam ter causado danos ao Erário Estadual.

**Publique-se, registre-se e intime-se.  
TCE – Plenário Ministro João Agripino.**

**João Pessoa, 17 de julho de 2013.**

**Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Presidente**

**Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho  
Formalizador**

**Conselheiro Umberto Silveira Porto  
Relator**

**Marcílio Toscano Franca Filho  
Procurador Geral em exercício do Ministério Público de Contas**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

**Objeto:** Inspeção Especial para exame de permuta de bens imóveis pelo Governo do Estado da Paraíba

**Relator:** Conselheiro Umberto Silveira Porto

**Responsáveis:** Ricardo Vieira Coutinho; Gustavo Henrique Ribeiro; José Bernardino da Silva; José Lins Fialho Neto; João Laércio Gagliardi Fernandes; Jurandir Antônio Xavier; Margarete Bezerra Cavalcanti; Raimundo Tadeu Farias Couto e Sidney Soares Toledo.

**Interessados:** FUTURA Administração de Imóveis Ltda, PORTAL Administradora de Bens Ltda e seus Diretores, Alberto Carlos Bezerra Wanderley e Roberto Ricardo Santiago Nóbrega.

**Advogados:** Gilberto Carneiro da Gama (Procurador Geral do Estado); Wladimir Romaniuc (Procurador Geral Adjunto do Estado); Walter de Agra Júnior e Arthur M. L. Fialho.

## **RELATÓRIO**

O presente processo foi constituído a partir de determinação de minha autoria, na qualidade de Relator das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Paraíba, relativas ao exercício financeiro de 2011, para examinar, à época, os reflexos que poderiam advir da aprovação do Projeto de Lei n.º 277/11, encaminhado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado à Assembleia Legislativa de nosso Estado, solicitando autorização para efetuar permuta de imóveis.

Inicialmente, em virtude do Ofício n.º 6.972/2011, que gerou o Documento TC n.º 14576/11, encaminhado ao Tribunal pelo Exmo. Presidente da Assembleia Legislativa, informando a aprovação daquela casa de requerimento do então Deputado Guilherme Almeida, no sentido de que o Tribunal de Contas analisasse e emitisse Parecer Técnico acerca da legalidade da permuta de imóveis mencionada anteriormente, a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC asseverou que o terreno objeto da permuta, situado no Ernesto Geisel, deveria ser revertido à Administração Pública, tendo em vista a ocorrência de tredestinação ilícita.

Efetivada a anexação do mencionado documento aos autos do presente feito, a Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP elaborou relatório, avaliando, com base em pesquisa de mercado, o terreno do Geisel, no valor de R\$ 10.800.000,00, e o terreno onde funciona a ACAPEDOL, no valor de R\$ 44.046.215,47. Ao final, sugeriu a notificação do Governador do Estado e do Superintendente da SUPLAN para que fossem enviados diversos documentos.

Após o encarte do Documento TC n.º 15.957/11, a DICOP emitiu relatório complementar, no qual: a) reiterou o entendimento de que, em negociação imobiliária, o terreno do Geisel e aquele onde funciona a ACADEPOL, podem atingir valores em oferta equivalentes a R\$ 10.800.000,00 e R\$ 44.046.215,47 respectivamente; b) afirmou que a amostragem utilizada pela Comissão de Valores Imobiliários (CVI) parece não ter atendido recomendação da ABNT, que determina a escolha de imóveis com características assemelhadas aos terrenos em avaliação; c) enfatizou que o laudo da SUPLAN está desacompanhado dos dados da pesquisa de mercado realizada, dificultando a análise deste procedimento avaliatório; e d) destacou que o valor de mercado de tais imóveis teria sido melhor representado com a utilização do banco de dados da Caixa Econômica Federal, que, em tese, teria melhores condições de avaliá-los.

Em seguida, o Departamento de Auditoria de Licitações, Contratos e Obras Públicas – DECOP, após fazer remissão aos relatórios elaborados pela DILIC (fls. 174/183) e pela DICOP (fls. 310/315), elaborou o relatório de fls. 697/699, no qual concluiu:

a) quanto à legalidade estrita do ato, sem adentrar no mérito do Projeto de Lei, por entender que o TCE/PB não tem competência para apreciar projetos de Lei, ressaltou que o Supremo Tribunal Federal, quando de julgamentos da ADIN 927-3, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, através da concessão de medida cautelar, suspendeu a aplicação da alínea “c”, do inciso I, do art. 17 da Lei 8.666/93, para os demais entes da Federação, permanecendo em vigor apenas para a União, entendendo, ainda, que os Estados têm ampla capacidade legiferante sobre o tema;

b) quanto à legitimidade e legalidade dos pressupostos da permuta de imóveis, a douta Auditoria, após destacar uma séria de fatos e atos administrativos de autoria dos então dirigentes da CINEP, na qualidade de gestora do FAIN, fatos esses exaustivamente detalhados no relatório da DILIC (fls. 174/183), concluiu sua análise afirmando que (sic) “Os fatos elencados revelam a tredestinação ilícita do bem desapropriado (terreno localizado no Ernesto Geisel), devendo o mesmo ser revertido ao patrimônio público. Logo, de falto, não há bem particular para ser permutado, pois ambos pertencem ao Estado da Paraíba, restando, portanto, demonstrada a ilegitimidade e ilegalidade da virtual permuta”;

c) quanto à economicidade da operação (permuta), a DILIC se reporta ao relatório da DICOP (fls. 692/696) que, como já citado, após tecer comentários sobre os diversos laudos de avaliação anexados aos presentes autos, reiterou seu entendimento de que, em negociação imobiliária, o terreno do Geisel e aquele onde atualmente funciona a ACADEPOL, podem atingir valores em oferta equivalentes a R\$ 10.800.000,00 e R\$ 44.046.215,47, respectivamente.

Diante de tal contexto, proferi a Decisão Singular DSPL – TC – 42/2011, **determinando** ao Exmo. Governador do Estado da Paraíba que realize prévio procedimento licitatório, na modalidade concorrência, para concretizar a permuta de imóveis que entender relevante para o interesse público, inclusive aquela autorizada pela Lei Estadual n.º 9.437/11, bem como **suspendendo** o andamento de todo e qualquer procedimento administrativo tendente a concretizar a aludida permuta, sem a realização do certame licitatório já mencionado.

Inconformado com aludida decisão monocrática, o Estado da Paraíba manejou Pedido de Reconsideração alegando: a) em preliminar, a incompetência deste Relator para decidir sobre a matéria; e b) no mérito, a possibilidade de dispensa de licitação para permuta de imóvel pertencente à administração pública, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI MC 927-3, bem como a inexistência de tredestinação ilícita do terreno do Geisel.

Mediante a Decisão Singular DSPL – TC – 43/2011, conheci, excepcionalmente, do mencionado Pedido de Reconsideração, afastei a preliminar de incompetência deste Relator e deneguei os alternativos pedidos de reconsideração ou de submissão da cautelar ao Pleno desta Corte, mantendo inalterado o teor da decisão acatada.

Posteriormente, o Estado da Paraíba interpôs Recurso de Apelação com pedido de atribuição de efeito suspensivo, fls. 866/959, distribuído, por sorteio, ao eminente Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho.

Atendendo a pedido formulado pela digna Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, os autos foram encaminhados ao *Parquet* Especial. Através de cota, a insigne Procuradora

Sheyla Barreto Braga de Queiroz sugeriu diversas providências objetivando o saneamento geral do processo.

Reunidos ordinariamente na sessão do dia 14/12/2011, com base na disposição normativa contida no inciso X do art. 87 do Regimento Interno do Tribunal, os membros desta Corte de Contas, através do Acórdão APL – TC – 1023/11, referendaram o teor da Decisão Singular DSPL – TC – 42/201.

Encaminhado o feito à unidade técnica para análise do Recurso de Apelação interposto, a DILIC posicionou-se pelo desprovemento da irresignação, com a consequente manutenção da decisão singular atacada até o julgamento posterior do mérito.

Requerida a intervenção ministerial, a eminente Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz consignou nova cota, opinando pelo (a): a) extinção do Recurso de Apelação, devolvendo-se os autos ao Relator originário; b) sobrestamento da análise do presente feito até o julgamento final do Mandado de Segurança impetrado pelo Estado da Paraíba em face desta Corte de Contas no âmbito do Poder Judiciário; e c) em caso de entendimento diverso do Pleno deste Tribunal, pela regular tramitação do processo de conhecimento com a devida instrução pela competente Divisão de Auditoria e Fiscalização.

Em seguida, o plenário desta Corte decidiu, mediante o Acórdão APL – TC – 258/12, datado de 04 de abril de 2012: 1) extinguir o Recurso de Apelação interposto em face da desistência do recorrente (Governo do Estado da Paraíba); e 2) devolver os autos à Secretaria do Pleno para que retornasse à relatoria originária.

Após reassumir o comando da instrução processual, determinei o encaminhamento dos autos à DICOP para emissão de pronunciamento conclusivo acerca da avaliação dos terrenos objetos da permuta em tela. Como consequência foi elaborado novo relatório, no qual referida divisão técnica concluiu que: a) os laudos apresentados pelo Governo do Estado (CVI e CEF) carecem de ajustamentos na pesquisa realizada, não podendo ser considerados para obtenção do preço final dos lotes em avaliação; b) a avaliação da SUPLAN deve ser desconsiderada, uma vez que as características da amostragem eleita foram omitidas, de modo a impossibilitar condições objetivas de análise dos valores encontrados; c) o laudo do CRECI/PARAÍBA deve ser desconsiderado, em decorrência da utilização de amostra influenciada pelo critério de homogeneização de valores utilizados, com a consequente valorização do imóvel da ACADEPOL em relação ao terreno do Geisel; e d) o terreno do Geisel e aquele onde atualmente funciona a ACADEPOL, em negociação imobiliária, podem atingir valores em oferta equivalentes a R\$ 10.800.000,00 e R\$ 44.046.215,47, respectivamente, nos termos expostos no relatório de fls. 310/315.

Diante das diversas defesas encartadas ao processo, este foi remetido ao DECOP, que emitiu o relatório de fls. 1.338/1.369, posicionando-se pela irregularidade da permuta levada a efeito pela CINEP e pela aplicação de multa às seguintes autoridades: Sra. Margarete Bezerra Cavalcanti (Diretora Presidente da CINEP), Sr. Raimundo Tadeu Farias Couto (ex-Diretor Presidente da CINEP), Sr. Gustavo Henrique Ribeiro (ex-Diretor de Operações da CINEP), Sr. José Bernardino da Silva (ex-Diretor de Operações da CINEP) e Sr. Sidney Soares Toledo (ex-Diretor Administrativo Financeiro da CINEP).

Após a anexação de novas defesas aos autos, o DECOP pronunciou-se de forma conclusiva (fls. 1.574/1.608), listando, inicialmente, as seguintes motivações de seu posicionamento final, *verbis* (sic):

“1. confronto entre a Lei Estadual 9.437/2011 com o art. 17, I, c da Lei 8.666/93 por incluir no objeto da permuta obras e serviços de engenharia, desrespeitando decisão do STF no AG RE 523.220 São Paulo e do TCU, Processo TC 003.857/2011-5.

2. caracterização de tredestinação ilícita do bem tendo em vista que a finalidade da permuta não se amolda com as finalidades do FAIN, que é fomento da indústria paraibana, bem como ausência de estudo a indicar que haverá o fortalecimento do turismo no Estado da Paraíba.

3. ilegalidade da venda do imóvel a empresa FUTURA por não observar autorização do Conselho Deliberativo do FAIN, como preceitua o art. 1º do Estatuto do FAIN, e art. 9º da Lei 6.000/94.

4. desrespeito ao art. 195, § 3º da Constituição Federal, motivado pela omissão em apresentar certidão de regularidade para com o FGTS, quando da assinatura do contrato de venda a FUTURA;

5. nome da empresa FUTURA e do seu sócio no SERASA, fato que impedia a venda de imóvel subsidiado à empresa, com fundamento na condição OITAVA, § 2º da Resolução nº 29/2007 – CINEP, c/c de forma suplementar com o art. 55, XIII da Lei 8.666/93;

6. critério de avaliação, utilizando-se de média de preço, no TAC, não encontra respaldo legal, e não se harmoniza com o art. 19 e seguintes da Lei 8.666/93, que determina o critério para alienação de imóveis maior lance, igual ou superior a avaliação. Em reforço, decisão do TCE/PB (Resolução TC – Nº 16/83), emitida em sede Consulta, determinando a não adoção do critério preço médio;

7. quando da venda do terreno a FUTURA o preço foi subsidiado e dividido em diversas parcelas; no momento da permuta com o Governo do Estado, o mesmo terreno foi avaliado e negociado com preço de mercado, ocasionando prejuízo ao erário;

8. o FAIN, por ser fundo de natureza financeira e despersonalizado, não tem aptidão jurídica para ter amplo aspecto patrimonial. Todos os haveres do FAIN pertencem ao Governo do Estado, que detém essa personalidade jurídica;

9. uma das fontes do FAIN é o ICMS e esta vinculação fere o art. 167, IV da CF; em face da correlação deste item com o objeto do Processo TC Nº 10314/11 que trata de Auditoria Operacional no âmbito da CINEP/FAIN, sugere-se que esta matéria seja analisada naqueles autos.”

Adiante, a Auditoria posicionou-se pela irregularidade da permuta levada a efeito pela CINEP, tendo como co-partícipes as empresas FUTURA Administração de Imóveis Ltda. e PORTAL Administradora de bens, com prejuízo ao Estado da Paraíba no valor de R\$ 27.302.630,16 (diferença entre o valor avaliado pelo TCE-PB, R\$ 44.046.215,47, e a média das avaliações, R\$ 16.743.585,31).

Ao final, após indicar atos irregulares praticados por diversos gestores da CINEP, a unidade de instrução sugeriu que o Tribunal:

“1. determine que a Diretora Presidente da CINEP decrete a nulidade da venda do terreno do Conj. Ernesto Geisel à empresa FUTURA por ausência de desafetação do imóvel, tendo-se em vista que o proprietário do imóvel é o

Governo do Estado da Paraíba, com base no art. 100 do CC c/c com o art. 8º, § 4º da Constituição Estadual.

2. determine à atual Diretora Presidente da CINEP a anulação do ajuste que autorizou a permuta de terreno público por “terreno privado”, sem observância dos requisitos legais, com fundamento no art. 71, IX da CF e ainda no MS 26.547/DF.

Outrossim, se esta Corte entender que os prejuízos de uma possível nulidade da permuta superam os supostos prejuízos do ajuste, sugere-se que seja determinado aos contratantes, o GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA e a PORTAL ADMINISTRAÇÃO DE BENS e a FUTURA ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS LTDA, a sua repactuação, tendo como o referencial os valores apurados pela Auditoria no presente relatório.”

Finalmente, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao TCE/PB, que, mediante o Parecer n.º 282/13, da lavra da douta procuradora Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, que após tecer comentários sobre os pontos destacados pela Auditoria, opinou, em síntese, nos seguintes termos (sic):

“ANTE O EXPOSTO, opina esta representante do *Parquet* junto ao Tribunal de Contas pela extinção do processo, por carência de interesse do Tribunal de Contas em impedir a conclusão da permuta na forma preconizada na Lei Estadual n.º 9.437 de 2011 e no referido Termo de Ajustamento de Conduta, considerando o estágio das obras, o interesse público e o pronunciamento pelo Poder Judiciário a respeito do tema e, também, por impossibilidade de revolver matéria já posta ao crivo do Judiciário estadual, sob pena de usurpação de competência.

Deve-se, outrossim, autuar PROCESSO ESPECÍFICO para se aquilatar se houve ilegalidade nas alienações pretéritas à permuta e verificar eventual dano ao erário decorrente destas alienações.

Por fim, deve-se REPRESENTAR ao Ministério Público Comum acerca de eventuais irregularidades referentes a alienações pretéritas à permuta, bem como remeter integralmente a irregularidade acerca de eventual erro na avaliação dos imóveis objeto da permuta com possível dano ao erário.”

É o relatório.

TC – Plenário Min. João Agripino, 17 de julho de 2013.

**Conselheiro Umberto Silveira Porto**  
**Relator**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

**Objeto:** Inspeção Especial para exame de permuta de bens imóveis pelo Governo do Estado da Paraíba

**Relator:** Conselheiro Umberto Silveira Porto

**Responsáveis:** Ricardo Vieira Coutinho; Gustavo Henrique Ribeiro; José Bernardino da Silva; José Lins Fialho Neto; João Laércio Gagliardi Fernandes; Jurandir Antônio Xavier; Margarete Bezerra Cavalcanti; Raimundo Tadeu Farias Couto e Sidney Soares Toledo.

**Interessados:** FUTURA Administração de Imóveis Ltda, PORTAL Administradora de Bens Ltda e seus Diretores, Alberto Carlos Bezerra Wanderley e Roberto Ricardo Santiago Nóbrega.

**Advogados:** Gilberto Carneiro da Gama (Procurador Geral do Estado); Wladimir Romaniuc (Procurador Geral Adjunto do Estado); Walter de Agra Júnior e Arthur M. L. Fialho.

**VOTO**

**I – INTRODUÇÃO**

Antes de proferir meu voto quanto ao mérito da matéria objeto do presente processo – PERMUTA DE IMÓVEIS, faço, primeiramente, algumas ponderações sobre as conclusões do primeiro parecer ministerial lançado nos autos às fls. 1.609/25, ratificado em parte por novo parecer da douta Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 1.651/9), quanto à possível incompetência desta Corte de Contas de adentrar no mérito do procedimento de permuta, tendo em vista os pronunciamentos do Poder Judiciário da Paraíba, em sede de julgamentos do Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001 e da Ação Popular nº 200.2011.054.961-5 e, ainda do exame da legalidade e economicidade dos procedimentos efetivados pela Diretoria da CINEP, atuando como representante legal do FAIN, de alienação do imóvel localizado no Bairro Ernesto Geisel, pretéritos à operação de permuta dele com o terreno onde se localizava a ACADEPOL.

Em seguida, abordarei as conclusões finais dos órgãos técnicos do Tribunal (DILIC e DICOP), após análises das defesas apresentadas pelos responsáveis, interessados e seus representantes legais, tanto no que se refere aos procedimentos administrativos que antecederam a deflagração e realização do negócio jurídico da permuta, como também deste próprio negócio, nas partes que, no meu entendimento, estão excludentes do alcance da decisão ou das decisões do Poder Judiciário sobre a matéria.

Abstenho-me de repetir e detalhar todos os passos, etapas, relatórios, pareceres, defesas, decisões interlocutórias desta Corte de Contas, **monocrática e colegiada**, tendo em vista, a superveniência da decisão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, no âmbito do Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001, de 19/12/2012, publicada no DJ de 11/01/2013, consubstanciada em Acórdão (cuja cópia de seu inteiro teor foi anexada às fls. 1627/42 dos presentes autos) da lavra do eminente Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos que, de forma objetiva e equilibrada, destacou na parte final do referido Acórdão (sic):

**“Todavia, gizo que a presente decisão tem eficácia apenas contra a decisão cautelar liminar objeto deste writ, não afetando futuras decisões do TCE/PB, quer em processo cautelar, quer em outros processos**

**administrativos, preservando-se, assim, a competência daquele órgão.** Por esse motivo, deve-se adotar medida hábil a garantir a reversibilidade desta decisão, máxime quando se percebe que a matéria se encontra pendente de julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e que o presente *writ* foi impetrado apenas contra decisão cautelar liminar daquela corte.” (grifos do Desembargador Relator). Continua S. Exa. (sic):

“Trata-se de medida salutar, pois, **acaso se conclua, por outros fundamentos, pela impossibilidade da permuta entre ambos os terrenos, o que ensejará o conseqüente desfazimento do negócio jurídico, o Estado da Paraíba não sofrerá prejuízos, porque, além do investimento na construção civil estar sendo realizado às custas das empresas privadas, a estrutura física da ACADEPOL não será afetada.**” (grifos do Desembargador Relator).

Mais adiante, após destacar o teor da decisão do TJ/PB sobre a **segurança concedida**, S. Exa. inseriu um novo destaque no referido Acórdão, que transcrevo (sic):

*“Destaco que a restrição acima – (CONSTRUÇÃO CIVIL APENAS NA TERRA NUA, PRESERVANDO-SE A ÁREA JÁ CONSTRUÍDA, etc) – deixará de subsistir, caso futura decisão do TCE/PB conclua pela permissividade do procedimento de permuta e, por conseguinte, pelo direito de construir em ambos os terrenos permutantes.”*

Por tais razões, com a devida vênia à douta procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, divirjo de seu entendimento constante do primeiro parecer (fls. 1.609/25) em extinguir o presente processo. Contudo, como a referida procuradora, modificou parcialmente seu ponto de vista (fls. 1.651/9) sobre esse aspecto da matéria em comento, abordarei seu novo entendimento quando do desfecho do meu voto.

A partir do despacho que exarei às fls. **1.316/7** dos presentes autos, o órgão técnico de instrução efetuou os levantamentos necessários à instrução do feito, conforme relatório e documentação correlata (fls. 1.320/95); em seguida foram feitas as citações e todas autoridades responsáveis e seus representantes legais, bem assim dos interessados (Governo do Estado, Procurador Geral do Estado, Ministério Público do Estado, empresas FUTURA e PORTAL e seus respectivos dirigentes), que encartaram defesas e documentos às fls. **1.444/1.570**, analisadas exaustivamente pelo DECOP, através das divisões DICOP e DILIC, conforme relatório encartado às fls. 1.574/1.608.

## **II – ANÁLISES E CONCLUSÕES SOBRE OS PRONUNCIAMENTOS DA AUDITORIA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**

### **II.a – Procedimentos Precedentes à Permuta**

Seguindo a ordem cronológica dos procedimentos administrativos efetuados, passo a analisá-los à luz dos levantamentos e análises (inicial e das defesas apresentadas pelos responsáveis e interessados) efetuados pela Auditoria e, ainda, dos comentários lançados nos autos pela ilustre procuradora do Ministério Público de Contas. Em primeiro plano, tem-se a operação de alienação de um imóvel público, sob a forma de VENDA, sem que restasse

**devidamente justificado o interesse público** (art. 17, caput, da Lei nº 8.666/93), lembrando que o imóvel era de propriedade do Governo do Estado, que o desapropriara, muito embora houvesse sido escriturado e registrado em nome do FAIN e, ainda, **sem avaliação prévia** (não existe laudo oficial de avaliação, mas, tão somente uma estimativa feita por um técnico da própria CINEP, como salienta a Auditoria do Tribunal, **sem prévia autorização legislativa nem realização de licitação na modalidade concorrência** como exigem o Art. 8º, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e o Art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Por outro lado, a Diretoria da CINEP, no entendimento da Auditoria, com o qual concordo inteiramente, não detinha competência legal para proceder a essa venda, seja porque o imóvel pertencia ao Governo do Estado (mesmo escriturado em nome do FAIN) e, dessa forma, somente seu titular, ou quem lhe representasse legalmente, poderia autorizar tal operação, desde que obedecidos os preceitos constitucionais e legais já mencionados, seja pela inconsistência do argumento-base dos dirigentes da CINEP, de então e atual, de que a **venda** daquele imóvel, cujo preço pactuado representava “uma modalidade de incentivo (estímulo) financeiro” à empresa adquirente, é absolutamente incompatível com os objetivos para os quais aquele FUNDO e os recursos por ele geridos foram criados (Lei 6.000/94) e, além disso, mesmo admitindo-se, *ad argumentandum*, que a empresa mencionada, FUTURA Administração de Imóveis Ltda, reunisse os requisitos de enquadramento previstos na Lei 6.000/94, tal concessão, como bem salientou a Auditoria, é de **exclusiva competência** do Conselho Deliberativo do FAIN (integrado pela SICTCT, Secretarias de Estado de Planejamento, de Finanças e da Infraestrutura, BNB, a própria CINEP, FIEP e CIEP), por maioria absoluta de seus membros, e não da Diretoria da CINEP, como ocorreu.

A segunda operação que precedeu à da permuta, diz respeito à autorização dada pela CINEP à empresa FUTURA para que, mesmo sem ter realizado qualquer ação objetivando cumprir compromisso pactuado (ainda que ilegalmente) com a CINEP, de instalar o Show Room da Indústria Paraibana, pudesse alienar 80% do referido imóvel à PORTAL Administradora de Bens Ltda. Mais uma vez a Diretoria da CINEP, ultrapassando os limites de sua competência atribuída por lei, autorizou essa venda, já desta feita com mudança na destinação de seu uso, por força do Decreto Estadual nº 31.936/2010, qual seja, de **instalação de equipamento que promova o desenvolvimento regional**, que no caso, seria “a construção de um Shopping Center”, com capacidade para obrigar cerca de 200 lojas, afora outros serviços, conforme expediente encaminhado (fls. 114) pela empresa interessada na compra (PORTAL Administradora de Bens Ltda). Portanto, como bem demonstrou a DICOP/DILIC, esta segunda operação padece dos mesmos equívocos, incorreções e ilegalidades que caracterizaram a primeira operação de compra e venda, há pouco comentada.

Concluindo meus comentários a respeito desses procedimentos administrativos, autorizados pelas respectivas Diretorias da CINEP, em desacordo com a Constituição do Estado da Paraíba, com a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) e com a Lei Estadual nº 6.000/94, como bem demonstrou a douta Auditoria em seu derradeiro pronunciamento, entendimento que este Relator acolhe e compartilha, ressaltando ainda, que tais fatos, por não terem sido analisados nos relatórios exordiais da DILIC e da DICOP, não embasaram, **sob nenhuma forma**, as decisões pretéritas desta Corte de Contas quanto ao procedimento da permuta (Decisão Singular DS – TC – 42/2011 e Acórdão APL – TC – 01.023/11) e, conseqüentemente, não foram alcançadas pela decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, no julgamento do mérito do Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001, não havendo, por conseguinte, qualquer empecilho para que este egrégio Tribunal de Contas delibere sobre a legalidade dos referidos procedimentos.

## **II.b – Permuta dos Imóveis**

Passo agora a analisar as conclusões da dita Auditoria quanto ao **procedimento da permuta dos terrenos**, já exaustivamente identificados, autorizada pela Lei Estadual nº 9.437, de 06/09/2011, tendo por objeto o terreno onde funciona a ACADEPOL e de outra parte o imóvel pertencente às empresas retro mencionadas, destinando este último a **abrigar instalações de equipamentos públicos de segurança social do Estado**, mudando mais uma vez a destinação pública do referido imóvel que, inicialmente, pelo Decreto Estadual nº 26.703/2005, seria a instalação do Show Room Permanente da Indústria Paraibana, posteriormente modificada pelo Decreto Estadual nº 31.936/2010 para instalação de equipamento que promova o desenvolvimento regional. Para tanto, a referida Lei estabeleceu que após a efetivação dos referidos laudos de avaliação pela SUPLAN, havendo diferença monetária em favor do Estado esta seria revertida em seu favor, pelo dobro da quantia apurada, **em obras e serviços de engenharia ou em valor pecuniário** para a instalação dos equipamentos públicos de segurança no terreno de Geisel, a serem realizados pelas empresas pactuantes da operação de permuta (FUTURA e PORTAL), no prazo de 24 meses após a emissão dos respectivos alvarás e licenças exigidos pela legislação. O teor desse dispositivo da Lei nº 9.437/2011 foi posteriormente alterado, por decisão pactuada entre as partes envolvidas (Governo do Estado e as firmas mencionadas), através de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC, proposto pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, tendo como seu articulador o Exmo. Promotor de Justiça do Estado da Paraíba, Dr. José Leonardo Clementino Pinto, firmado em 16/09/2011, portanto, coincidentemente, no mesmo dia da publicação no DOE, da Decisão Singular DS-TC-42/2011, de minha autoria, que suspendera, cautelarmente, a concretização da permuta.

Como salientei em meu Relatório, a Auditoria desta Corte de Contas, após analisar detalhadamente todas as defesas apresentadas, sejam aquelas correspondentes às citações emitidas quando da edição da Decisão Singular retromencionada, sejam as que foram encaminhadas, por determinação do Relator (fls. 1.396), a todos os responsáveis interessados e respectivos representantes legais, já após a análise das primeiras defesas apresentadas, tendo em vista que o órgão auditor levantara novos aspectos relacionados às operações de compra e venda do terreno localizado no Ernesto Geisel, apontando inclusive várias e graves irregularidades naquelas operações, bem assim, quanto ao ferimento de preceitos da Lei de Licitações e Contratos, especificamente quanto à vedação de permuta de imóveis a ser concretizada pelas empresas privadas, com a realização de **obras e serviços de engenharia para instalação dos equipamentos públicos de segurança** naquele imóvel, calcando seu entendimento quanto à ilegalidade dessa forma de permuta, em decisão do STF, de 02/03/2010, da relatoria do Ministro César Peluso, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 523.220- São Paulo, de cujo Acórdão fiz anexar cópia, encartada às fls. 1.306/A – 1.315 dos autos. É de fundamental relevância para o presente julgamento destacar que essa característica ou condição do negócio pactuado entre o Governo do Estado e as firmas FUTURA e PORTAL não fôra apontada no relatório inicial que embasou a suspensão cautelar do procedimento da permuta (Decisão Singular DS-TC-42/2011, referendada pelo Tribunal Pleno através do Acórdão APL – TC – 1.023/2011) e, conseqüentemente, **não foi objeto de análise e decisão no âmbito do Tribunal de Justiça da Paraíba**, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 999.2012.000.221-01/001.

O órgão auditor corrobora esse seu entendimento mencionando leis de diversos Estados da Federação (Santa Catarina, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e

Minas Gerais), colacionadas às fls. 1.113/1.130 pela atual Diretora Presidente da CINEP, através das quais foram autorizadas permutas de imóveis públicos por privados, porém, nunca **envolvendo contrapartida com obras ou serviços**, concluindo seu arrazoado no sentido de que a Lei 9.437/11 está em desarmonia com a Constituição Federal, e, portanto, ao TCE/PB compete, nos termos do Art. 71, XI, da CF/88, e, em sintonia com Súmula 347 do STF, negar-lhe aplicação, determinando o restabelecimento da legalidade com a consequente anulação do respectivo contrato da permuta. No meu entendimento, assiste razão ao órgão técnico de instrução no que pertine à **inconstitucionalidade** decorrente da previsão no texto da Lei Estadual nº 9.437/11, de **contrapartida em obras e serviços**, a serem executados pelas empresas privadas pactuantes (consequentemente sem licitação pública), cujo montante foi arbitrado/calculado através das médias dos Laudos de Avaliação efetuados pela SUPLAN, Caixa Econômica Federal e Câmara de Valores Imobiliários, conforme estipulado no Termo de Ajustamento de Conduta elaborado pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, cuja cópia foi encartada no caderno processual às fls. 759/864.

Por outro lado, conquanto eu comungue com a nossa Auditoria de que tal fórmula de cálculo (diferença entre as médias aritméticas simples, das avaliações de cada terreno envolvido na permuta), além de estar em flagrante descompasso com as técnicas mais modernas de análise de mercado imobiliário, atenta, também, contra a própria Lei de Licitações e Contratos, como assentou esta Corte de Contas, nos idos de 1983, na Resolução TC – Nº 16/83, anexada às fls. 1325/1327 dos autos. Apenas para ressaltar meu entendimento quanto à precariedade da metodologia adotada pelo Ministério Público Estadual, com todas as vênias ao Exmo. Sr. Promotor de Justiça, Dr. José Leonardo Clementino Pinto, que coordenou os trabalhos daquele órgão na feitura e assinatura do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, há pouco por mim mencionado, fiz alguns cálculos hipotéticos com relação aos resultados ali alcançados. Para tanto, adicionei aos montantes das três avaliações feitas pela SUPLAN, CVI e CEF dos dois terrenos, respectivamente R\$ 32.533.861,40 o terreno do Geisel e R\$ 50.230.755,94 para o terreno da ACADEPOL, os resultados dos laudos de avaliação efetivados pela DICOP/TCE na mesma época, que apontaram para R\$ 10.800.000,00 o terreno do Ernesto Geisel e R\$ 44.046.215,47 para o da ACADEPOL, obtendo os totais de R\$ 43.333.861,40 e R\$ 94.276.971,41, respectivamente. Calculando as médias aritméticas simples desses dois montantes, teríamos, respectivamente R\$ 10.833.465,35 para o terreno do E. Geisel e R\$ 23.569.242,85 para o da ACADEPOL. A diferença entre essas médias dos laudos de avaliação (quatro) passaria a ser de R\$ 12.735.777,50 e, seu dobro, R\$ 25.471.555,00.

Portanto, mais do que duas vezes a quantia pactuada no TAC, que atingiu apenas R\$ 11.800.000,00. Vale ressaltar, que ao tempo em que foi assinado o citado TAC o Ministério Público do Estado da Paraíba já tomara conhecimento da elaboração do laudo de avaliação pelo TCE (DICOP), como se constata <sup>(1)</sup> na própria “nota oficial sobre o TAC da permuta dos terrenos da ACADEPOL e do Geisel”, acostada aos presentes autos pelo Exmo. Promotor de Justiça já mencionado, às fls. 1.444/1.451 Lamentavelmente tal providência não ocorreu, talvez como fruto da falta de entrosamento entre esses órgãos públicos, TCE e MPE.

---

<sup>(1)</sup> - Tal como o Tribunal de Contas do Estado entendeu em sede de decisão cautelar, o Ministério Público, de forma definitiva nos autos do inquérito civil público instaurado no âmbito da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Capital, entendeu que esta fórmula não atenderia, a contento, os parâmetros constitucionais de razoabilidade e eficiência.

Entretanto, como sobre este aspecto do procedimento ora em disceptação, o Poder Judiciário Estadual se debruçou, **julgando-o legal**, entendo que não cabe ao TCE/PB **revolver essa matéria**, o mesmo ocorrendo no tocante à questão da **tredestinação do terreno**, considerada ilícita pelo órgão auditor, entendimento que não compartilho, e que foi **fulminada** pela decisão daquela Corte de Justiça.

Quanto à autorização legislativa para efetuar a permuta dos imóveis, configurada na aprovação pela Assembléia Legislativa do nosso Estado da Lei nº 9.437/11, é importante destacar que esta lei tem natureza específica, ou seja, trata **exclusivamente** da autorização para que o Estado da Paraíba concretize o negócio envolvendo o terreno onde se localiza a ACADEPOL, de sua propriedade, e o outro localizado no Bairro Ernesto Geisel, que fôra alienado pela CINEP à firma FUTURA Administração de Imóveis Ltda. (de forma ilegal, como já ficou demonstrado), não se prestando para regulamentar quaisquer outros procedimentos de permuta que venham a ocorrer no âmbito estadual. Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao Art. 17, inciso I, alínea c, da Lei nº 8.666/93, em sede de Cautelar concedida em 11/11/1994, no julgamento da ADI-927-3/RS, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, cuja ementa, republicada cerca de 1 ano após a decisão retro mencionada, veio aclarar este ponto, reconhecendo que a matéria ali tratada (permuta de bens imóveis) se insere dentro da competência concorrente dos Estados para legislar, regulamentando as hipóteses legais de dispensa de licitação, entendimento sobre o qual este Relator, quando da lavratura de Decisão Singular DS-TC-42-2011, interpretara de outra forma, tendo em vista que a redação do inteiro teor do respectivo Acórdão assim indicava, como entenderam alguns administrativistas de escol, entre eles o renomado Jorge Ulisses JACOBY Fernandes, que só recentemente passou a comungar com o entendimento majoritário de que a eficácia do art. 17, I, c, foi suspensa para o Distrito Federal, Estados e Municípios, que poderão aprovar leis regulamentando a realização de permutas, o que ainda não ocorreu com relação ao Estado da Paraíba.

Com relação aos argumentos dos diversos responsáveis e interessados de que as irregularidades e ilegalidades apontadas pela Auditoria nos procedimentos de venda e repasse, efetuados pela Diretoria da CINEP, já teria sido considerados regulares pelo Tribunal quando julgou a prestação de contas daquela empresa, relativa ao exercício de 2008 (ano em que foi concretizada a venda), carece de fundamento, uma vez que naquela oportunidade esse procedimento não foi analisado de *per se* pelo órgão de instrução nem foi objeto específico da decisão do Tribunal. A esse respeito vale salientar que o Regimento Interno desta Corte de Contas prevê a hipótese de exame *a posteriori* de análise de indícios de dados ao erário público (estadual ou municipal, mesmo em caso de já ter ocorrido o julgamento da respectiva Prestação de Contas (Art. 140, parágrafo único, inciso IX e, além disso, a própria Constituição Federal em seu Art. 37, § 5º, excetua as ações de ressarcimento ao erário dos prazos prescricionais.

### **III – CONSIDERAÇÕES FINAIS E FORMULAÇÃO DO VOTO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, como vimos, a douta Auditoria desta Corte de Contas, através de suas divisões DICOP e DILIC realizou um apurado e bem fundamentado trabalho de análise da legalidade, legitimidade e economicidade do procedimento de permuta levado a efeito pelo Estado da Paraíba, envolvendo os dois imóveis já exaustivamente identificados na instrução processual, no que foi complementada pelos

pareceres sempre lúcidos e perspicazes da douta Procuradora Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz.

Estou convicto de que, em outras circunstâncias, caso não tivesse decorrido tanto tempo entre as operações pretéritas da venda do terreno localizado no E. Geisel, bem assim, a superveniência da decisão judicial que avalizou, quase que integralmente, o procedimento da permuta, quando do julgamento do mérito do Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001, eu votaria pela **ilegalidade** e **desfazimento**, tanto dos procedimentos pretéritos, como da permuta objeto da Lei Estadual Nº 9.437/2011.

Contudo, como bem acentuou a ilustre representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer complementar, citando trechos do Art. 2º da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, além de lições da Ministra do STJ, Eliana Calmon, e de decisão do TCU (Acórdão 1.254/02), da relatoria do Ministro Benjamim Zymler, tenho que reconhecer e admitir, **sob o pálio do princípio constitucional da razoabilidade**, que em atendimento e preservação do interesse público, *in casu*, “sopesando, principalmente, os custos envolvidos, não só os de natureza econômica, jurídica, mas, também, políticos e operacionais” (2), deve-se preservar a permuta em si, sem prejuízo da emissão de recomendações e determinação de providências, como detalharei a seguir.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Corte de Contas, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Art. 71, incisos IV, VII e VIII, da Constituição do Estado da Paraíba, assim decida:

1 - **julgue irregular** o procedimento administrativo autorizado pela Diretoria da CINEP, através da Resolução da Diretoria s/nº, de 16/06/2008, (fls. 73/4) de **venda do terreno** localizado no Bairro Ernesto Geisel à empresa FUTURA Administração de Imóveis Ltda, conforme Instrumento de Escritura Pública de Compra e Venda, emitido pelo Cartório de 1º Ofício Ulysses de Carvalho em 22/07/2008 (fls. 75/78), por graves infrações a normas constitucionais e legais, a seguir enumeradas:

1.1- **inexistência de lei**, em sentido estrito, autorizando a **alienação deste imóvel**, de propriedade do Estado da Paraíba, (ainda que escriturado e registrado em nome do FAIN) sem realização de laudo de avaliação e de procedimento licitatório (na modalidade concorrência), em flagrante desarmonia com o que dispõe o § 4º do Art. 8º da Constituição do Estado da Paraíba e, ainda, com o disposto no inciso I do Art. 17 da Lei nº 8.666/93;

1.2- **incompetência legal** para que a Diretoria da CINEP autorizasse e concretizasse esse procedimento de venda de imóvel pertencente ao Estado da Paraíba, pelas razões arroladas na etapa preambular deste voto, indo de encontro aos dispositivos constitucionais e legais mencionados no subitem 1.1, e, ainda, ao que dispõem a Lei Estadual nº 6.000/94 e o Decreto Estadual nº 17.252/94 (Regulamento do FAIN);

---

(2) - Transcrito do parecer ministerial – fls. 1.452

2 - **aplique multas pessoais** aos Srs. Raimundo Tadeu Farias Couto e Gustavo Henrique Ribeiro, respectivamente ex-Diretor Presidente e ex-Diretor de Operações da CINEP, responsáveis pela aprovação e concretização da operação de Venda do terreno localizado no Bairro Ernesto Geisel à firma FUTURA Administração de Imóveis Ltda, com graves infringências a normas constitucionais e legais, no valor individual de R\$ 2.805,10, com fulcro no Art. 56, inciso II, da LOTCE, concedendo-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuarem os recolhimentos dessas importâncias ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, podendo dar-se a interveniência do Ministério Público Estadual em caso de inadimplência, conforme dispõe o Art. 71 da Constituição do Estado da Paraíba;

3 - **julgue irregular** o procedimento administrativo em que a Diretoria da CINEP, através da Resolução nº 013/2011 (fls. 120/1), autorizou a firma FUTURA Administração de Imóveis Ltda a revender parte (80%) do terreno localizado no Bairro Ernesto Geisel à empresa PORTAL Administradora de Bens Ltda, por infringir os mesmos ditames constitucionais e legais enumerados nos subitens 1.1 e 1.2 deste voto, agravado pelo fato do primeiro procedimento, venda do imóvel, ter se efetivado de forma absolutamente irregular e ilegal;

4 - **aplique multas pessoais** à Sra. Margarete Bezerra Cavalcanti e ao Sr. Sidney Soares de Toledo, respectivamente Presidente e Diretor Administrativo e Financeiro da CINEP, responsáveis pela aprovação e concretização do procedimento administrativo pelo qual a CINEP autorizou a firma FUTURA Administração de Imóveis Ltda a revender 80% da área do terreno localizado no Bairro Ernesto Geisel à empresa PORTAL Administradora de Bens Ltda, com graves infringências a normas constitucionais e legais, conforme restou demonstrado, no valor individual de R\$ 3.000,00, com fulcro no Art. 56, inciso II, da LOTCE, concedendo-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuarem os recolhimentos dessas importâncias ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, podendo dar-se a interveniência do Ministério Público Estadual em caso de inadimplência, conforme dispõe o Art. 71 da constituição do Estado da Paraíba.

5 - **determine a constituição de processo específico** para analisar a possível ocorrência de prejuízo ao erário estadual quando da operação de venda do imóvel localizado no Bairro Ernesto Geisel à empresa FUTURA Administração de Imóveis Ltda, nos termos mencionados no parecer ministerial (fls. 1651/9);

6 - **afaste, incidentalmente**, com supedâneo na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, por **inconstitucionalidade, as expressões** “em bens, obras e serviços” contidas no Art. 2º da Lei Estadual nº 9.437/2011, porém, mantenha a aplicabilidade dos referidos dispositivos quanto à concretização da permuta dos imóveis por ela autorizada, em respeito aos princípios constitucionais da razoabilidade e da segurança jurídica, esta última decorrente da decisão do Poder Judiciário do Estado da Paraíba, quando do julgamento definitivo do Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001, ocorrido em 19/12/2012, com relação aos demais dispositivos da referida lei;

7 - **julgue irregular** o procedimento de permuta realizado entre o Estado da Paraíba e as empresas FUTURA Administração de Imóveis Ltda e PORTAL Administradora de Bens Ltda, com interveniência do Ministério Público do Estado da Paraíba, com o qual as referidas partes firmaram Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC, em razão dos atos irregulares pretéritos, sem prejuízo da continuidade da operação e do

empreendimento, porquanto apoiados em decisão judicial, consubstanciada no ACÓRDÃO do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, emitido quando do julgamento do Mandado de Segurança Nº 999.2012.000221 -0/001 – Tribunal de Pleno, mantendo, porém, **a restrição contida** no referido Acórdão <sup>(3)</sup>, quanto às construções no terreno localizado no Bairro de Mangabeira, até que se conclua a obra da nova ACADEPOL;

8 - **determine** à DIAFI/DICOP que realize, com a maior celeridade possível, inspeções in loco para análise das obras em andamento decorrentes da permuta autorizada pela Lei nº 9.437/11 e pelo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, quanto à parte que será revertida ao patrimônio do Estado da Paraíba (equipamentos de defesa social) sob os aspectos físicos, técnico-operacionais e financeiros;

9 – **recomende** ao Exmo. Governador do Estado que, no uso da competência que lhe foi conferida pelo inciso III do art. 86 da Constituição do Estado da Paraíba, encaminhe à Assembléia Legislativa projeto de lei regulamentando as hipóteses de **dispensa de licitação** para alienações de bens móveis e imóveis, **nos casos de doação e permuta**, conforme estabelece o § 4º do Art. 8º da Constituição do Estado da Paraíba;

10 – **recomende aos dirigentes** da CINEP a estrita observância aos ditames constitucionais e legais, em especial da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e da Lei Estadual nº 6.000/94, evitando a repetição das irregularidades constatadas na concretização dos procedimentos administrativos analisados, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais, inclusive com relação às prestações de contas anuais vindouras dos dirigentes daquela empresa.

É o voto.

TC – Plenário Min. João Agripino, 17 de julho de 2013.

Conselheiro **Umberto Silveira Porto**  
**Relator**

---

**(3)** – “Destaco que a restrição acima – que enseja a concessão parcial da ordem de segurança – deixará de subsistir, caso futura decisão do TCE/PB conclua pela permissividade do procedimento de permuta e, por conseguinte, pelo direito de construção em ambos os terrenos permutantes”.

## VOTO VISTA

Cuida o presente processo da análise da **permuta de imóveis** realizada pelo **Governo do Estado**. O assunto, por sua complexidade, merece ser dividido em operações, a fim de facilitar a compreensão das responsabilidades envolvidas.

1. O terreno localizado no Conjunto Ernesto Geisel, inicialmente pertencia ao Sr. José Carlos da Silva Júnior, que o adquirira, segundo o registro em Cartório, pelo valor de R\$ 3.000.000,00.
2. O terreno foi desapropriado pelo decreto Estadual nº 26.703/05, publicado no DOE de 14/12/05. A finalidade da desapropriação, segundo o decreto, era “a implantação de show room permanente para a indústria paraibana”. A avaliação da área, efetuada pela SUPLAN em 07/12/05, foi de R\$ 2.630.000,00, abaixo, portanto, do preço constante da escritura.
3. Em 23/07/08, o governo, por meio da CINEP, vendeu o terreno expropriado à Futura Administração de Imóveis Ltda., pelo valor de R\$ 2.650.000,00 em 72 parcelas iguais. A CINEP, em 19/05/10, chegou a propor ação de anulação de escritura pública contra a compradora, mas desistiu da ação.
4. O Decreto Estadual 31.936/10, publicado no DOE de 22/12/10, “revogou” a redação do Decreto 26.703/05, alterando o objetivo, que seria a instalação de equipamento que promova o desenvolvimento regional”.
5. A Futura Administração de Imóveis quitou os débitos restantes, obtendo a baixa da garantia em 29/12/10.
6. Autorização da CINEP à Futura para transferir 18.000 m<sup>2</sup> para o grupo Walmart.
7. A Resolução nº 13/11 da CINEP autorizou a Futura a repassar à Portal Administradora de Bens Ltda. até 80% do terreno.
8. Permuta do terreno do Geisel pelo terreno onde funcionava a ACADEPOL.

A instrução processual revelou indícios de vícios nas operações realizadas com o terreno do Geisel. No curso da instrução processual, o Relator emitiu provimento cautelar (**Decisão Singular – DSPL TC-42/2011**), no qual determinou a suspensão de todo e qualquer procedimento administrativo tendente a concretizar a permuta, mas a decisão deste Tribunal

foi questionada em âmbito judicial, tendo sua **eficácia suspensa** pelo **egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba**, tanto em **sede de liminar** como em **decisão judicial definitiva, transitada em julgado em 13/02/2013**, conforme **certidão de nº 90/2013** expedida pela Gerência de Processamento do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em **08/07/2013**.

A esse respeito, é oportuno salientar, a decisão judicial definitiva no **Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001** manejado pelo Governo do Estado contra a cautelar do Relator não impede esta Corte de exercer plenamente sua competência constitucional. O Magistrado salientou expressamente esse aspecto, tornando claro que as competências do Tribunal estão preservadas, apesar da concessão parcial da Segurança.

Como bem salientou a **Representante do Parquet**, a situação das obras é de tal modo avançada que a declaração de insubsistência da permuta e a tentativa de restaurar o estado anterior das coisas traria sérios prejuízos aos Cofres Públicos além de prováveis demandas judiciais. Assim, invocando a **teoria do fato consumado**, entendo que este Tribunal deve abster-se de ordenar a anulação do negócio, não obstante o dever de apontar todas as irregularidades cometidas e penalizar os envolvidos.

Mais uma vez, socorro-me do parecer ministerial contido nos autos, da lavra da ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, que enumerou os temas sobre os quais deve esta Corte discutir: **as ilegalidades em alienações do imóvel no Geisel anteriores à permuta e o sobrepreço do imóvel particular e subvalorização do imóvel público, acarretando possível prejuízo ao erário.**

No tocante ao **preço do imóvel do Geisel**, como também aponta a Representante do Ministério Público de Contas, o valor de venda do imóvel parece ter sido subsidiado em pelo menos **R\$ 1.471.115,00**, uma vez que o preço da venda à Futura Administração de Imóveis foi inferior nesse montante ao valor fiscal do bem.

Além disso, conforme Parecer do **MPjTC**, a mesma empresa, que comprou o imóvel a preço inferior ao de mercado, fez posterior negócio – **permuta** – com bem público por preço de mercado, do que se conclui que a Futura Administração de Imóveis auferiu vantagem indevida.

Entendo que as operações realizadas com o **terreno do Geisel** e os valores envolvidos na **permuta** – o valor do bem recebido, além dos serviços de construção em

relação ao bem público permutado, deve ser discutidos em **processo específico**, a fim de que se apure minuciosamente o eventual dano causado ao patrimônio público.

Conforme decisão judicial definitiva e transitada em julgado, no **Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001**, merece registro transcrever o resumo da decisão em relação aos pontos abordados. Naquela **decisão**, foram afastadas as teses de **ilegalidade da permuta**, reconhecendo-se a **desobrigação de realização de licitação**, a **ausência de prejuízo ao erário público** e a **inexistência de tredestinação ilícita** do bem desapropriado, ao tempo em que restou consignado que a **permuta** entre os bens imóveis foi **precedida de necessária avaliação**, de **autorização legislativa** e de celebração de **termo de ajustamento de conduta** (TAC) perante o Ministério Público Estadual.

A decisão judicial no **Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001**, foi **ratificada** quando do julgamento de mérito do **Agravo de Instrumento - Ação Popular nº 200.2011.050961-5/001** (19/02/2013), que pretendia obter tutela antecipada para sustar os efeitos da Lei Estadual nº 9.437/11. O voto do Relator, Juiz convocado Dr. João Batista Barbosa, foi acompanhado por unanimidade pela Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, *in verbis*: “Ao ratificar os citados fundamentos – decorrentes de decisão de mérito e unânime deste Tribunal de Justiça – reputo não haver prova inequívoca da ilegalidade apontada pelo recorrente”.

Entendo, ainda, que esta **Corte de Contas** deve exercer plenamente sua **competência constitucional**, entretanto, respeitando o **princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional** e do **princípio da coisa julgada**, por força de decisão judicial transitada em julgado, com fundamento nos **incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da Constituição Federal**.

Merece citação a **Jurisprudência** do **STF** e **STJ** em relação à matéria aqui debatida: (**MS 23.665-02 - RELATOR MAURÍCIO CORREA / MS 23.758-03 - RELATOR MOREIRA ALVES / MS 25.009-04 - RELATOR CARLOS VELLOSO / MS 24.529-05 – RELATOR EROS GRAU / MS 26.228-06 – RELATOR SEPÚLVEDA PERTENCE / MS 26.280-07 – RELATOR GILMAR MENDES / MS 26.718-07 – RELATOR ELLEN GRACIE / MS 28.150-09 – RELATOR CELSO DE MELLO / MS 32.089-13 – RELATOR DIAS TOFFOLI / RESP 213.659-05 – RELATOR JOÃO OTÁVIO DE NORONHA / RESP 1.032.732-09 - RELATOR LUIZ FUX**).

**Voto, portanto:**

1. Acompanhando o Parecer do Ministério de Contas, pela subsistência da permuta tendo em vista o princípio da razoabilidade e a teoria do fato consumado;
2. Acompanhando parcialmente o Conselheiro Relator, pela formalização de processo específico para apurar a ocorrência de dano ao erário, advindo das operações com os terrenos do Ernesto Geisel, como também, possível irregularidade e eventual dano causado ao patrimônio público com a posterior permuta do terreno onde se situava a ACADEPOL;
3. Acompanhando o Conselheiro Relator, pela:
  - a. Determinação à DICOP para, com a maior celeridade possível, realize inspeções in loco para análise das obras em andamento decorrentes da permuta autorizada pela Lei nº 9.437/11 e pelo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, quanto à parte que será revertida ao patrimônio do Estado da Paraíba;
  - b. Recomendação ao Exmo. Governador do Estado para que encaminhe à Assembléia Legislativa projeto de lei regulamentando as hipóteses de dispensa de licitação para alienações de bens móveis e imóveis, nos casos de doação e permuta;
  - c. Recomendação aos dirigentes da CINEP a estrita observância aos ditames constitucionais e legais, em especial da Lei de Licitações e Contratos e a Lei Estadual nº 6.000/94, evitando a repetição das falhas constatadas.
4. Deixo de acompanhar o Conselheiro Relator, quanto:
  - a. Julgamento irregular das operações pretéritas a permuta em tela, com relação ao terreno do Ernesto Geisel, por entender que as operações realizadas com o terreno do Geisel e os valores envolvidos na permuta – o valor do bem recebido, além dos serviços de construção em relação ao bem público permutado, deve ser discutidos em processo específico, a fim de que se apure minuciosamente o eventual dano causado ao patrimônio público;

- b.** Aplicação da multa aos responsáveis nomeados no relatório técnico da Auditoria, porquanto entendo que em autos específicos este Tribunal poderá apurar em toda sua extensão os eventuais danos ao patrimônio público do Estado. Consultando as prestações de contas da CINEP referentes aos exercícios de 2005 a 2009 – já julgadas – e 2010, com relatório de análise de defesa, não houve menção de quaisquer dessas impropriedades relativas aos terrenos da CINEP, razão pela qual entendo que os gestores citados nos autos devem ser eximidos de penalidade pecuniária neste processo;
- c.** Declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 9.437/2011, quer seja em parte ou total, por entender que nas decisões judiciais, Mandado de Segurança nº 999.2012.000221-0/001 e Agravo de Instrumento - Ação Popular nº 200.2011.050961-5/001, o Tribunal de Justiça da Paraíba já apreciou a matéria aqui debatida, sem prejuízo do encaminhamento desta decisão ao Ministério Público do Estado acerca de eventual inconstitucionalidade no tocante a citada Lei Estadual, para fins de apreciação e adoção de medidas, se assim entender cabíveis.

*João Pessoa, 17 de julho de 2013.*

---

*Conselheiro Nominando Diniz – Voto VISTA*