

CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Processo nº 2010.00.030338

Requerente: Exma. Sra. Secretária Executiva da CGE-PB

02/33

EMENTA: COMPANHIA PARAIBANA DE GÁS DO ESTADO DA PARAÍBA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REALIZAÇÃO DE CONTROLE INTERNO. ATUAÇÃO DO CONSELHO FISCAL DA ENTIDADE. PARTICIPAÇÃO DE AUDITOR DE CONTAS DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. INTELIGÊNCIA DA LEI ESTADUAL 3.654/71 C/C DECRETO 15.111/93. REFORMA DO PARECER.

1. A participação de auditor de contas da Controladoria Geral do Estado em conselho fiscal de sociedade de economia mista não compromete a imparcialidade nem o controle interno a que estão submetidas as entidades da Administração Indireta, antes reforça a sistemática de fiscalização e vigilância dos gastos públicos, por meio do controle interno de cada Poder. 2. Consoante a previsão da Lei Estadual nº 3.654/71 c/c Decreto nº 15.102/93, é devida a participação de representante da CGE nos conselhos fiscais das entidades da Administração Indireta do Estado.

Vistos etc.

Em consulta formulada pelo então Diretor Presidente da PBGás, foi questionada a possibilidade de participação de auditor de contas públicas da Controladoria Geral do Estado no conselho fiscal daquela entidade, sobrevindo parecer (Parecer PGE nº 088/2010), posteriormente homologado pelo Procurador-Geral, para não recomendar a nomeação de auditor de contas na situação.

Publicado o referido parecer no DOE, foi apresentada a exposição de motivos CGE nº 001/2010, com o pedido de reconsideração da decisão, em documento subscrito pela Secretária Executiva daquela Pasta, no qual rebateu os argumentos do parecer para, ao final, pedir a reforma.

É o relatório. Passo ao voto.

Desde o advento da CF/88, tem se mostrado cada vez mais relevante o acompanhamento, fiscalização e controle de gastos públicos, de modo a que a utilização do dinheiro público se dê de maneira proveitosa em favor de toda a sociedade, sem desmandos ou desvios por parte dos gestores públicos.



Preocupado com a destinação dos gastos, a Constituição Federal traz previsão que submete a Administração Pública Direta e Indireta à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, mediante controle externo e interno de cada Poder. É a previsão do art. 70, de seguinte teor:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".

Obviamente que, por aplicação do princípio da simetria constitucional, a regra é de destinação idêntica e observância obrigatória para Estados e Municípios, sujeitando ao controle, além dessas entidades políticas, todo os entes Administração Direta e Indireta, assim como qualquer pessoa física ou ente público que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, ou pelos quais a União, Estados e Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Nesse viés, e como não poderia deixar de ser, a Constituição do Estado da Paraíba trouxe previsão da matéria nos arts. 70 e 76, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 76. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional".

Deduz-se que, muito mais do que uma imposição constitucional, o controle (interno e externo) da Administração Pública é uma medida de neces-



sidade prática, para garantir o bom uso e a boa administração dos recursos públicos por parte da pessoa - física ou jurídica, pública ou privada - que deles se utiliza ou que simplesmente os administra.

Pois bem. No âmbito do Poder Executivo Estadual, o sistema de controle interno contábil, financeiro e orçamentário é centralizado na Controladoria-Geral do Estado, a quem incumbe a supervisão e fiscalização técnica das entidades da Administração Indireta e dos órgãos da Administração Direta.

Feitos esses registros, vem à baila a discussão principal relativa à possibilidade de auditor de contas da CGE integrar o Conselho Fiscal de sociedade de economia mista, haja vista o possível comprometimento de sua imparcialidade, com suposta violação ao princípio da impessoalidade, e a ofensa ao Código de Ética e Disciplina da categoria, instituído pela Portaria nº 08/2007.

Quanto a eventual violação à impessoalidade, o parecer impugnado segue o raciocínio de que a nomeação de auditor de contas da CGE para o órgão interno da sociedade de economia mista seria não recomendado, porque haveria *"a nomeação de um agente que compõe um órgão de fiscalização para participar do próprio ente fiscalizado"*. Veja-se o que disse a colega:

"No caso, o órgão competente para exercer o controle interno é a Controladoria-Geral do Estado, instituído pela Lei nº 5.584/92, segundo a qual tal secretaria se constituiu no órgão central da Auditoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, previsto no artigo 76 da Constituição do Estado.

Este órgão do Poder Executivo estadual tem por órgãos jurisdicionados todos os da Administração Direta e empresas estatais, além de outros órgãos. Isso significa que a PBGás é órgão jurisdicionado da Controladoria-Geral do Estado, estando submetida à sua fiscalização e controle de eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Neste diapasão, mostra-se contrário aos princípios ora suscitados a nomeação de auditor de contas da Controladoria-Geral do Estado para órgão interno da sociedade de economia mista, a quem compete fiscalizar os atos dos administrados e verificar o cumprimento dos deveres legais e estatutários e, dentre outros, examinar os demonstrativos financeiros e sobre eles opinar".

Em que pese esse entendimento, ousou dele divergir, pois entendo que, ao invés de comprometer a imparcialidade da atuação da CGE ou mesmo violar princípios, a medida reforça a sistemática constitucional do controle interno. É que, como membro do conselho fiscal da entidade, o auditor de contas da CGE estará mais próximo dela, conhecendo o dia a dia da aplicação dos recursos públicos de que dispõe ou administra, atuando de forma mais direta e imediata, com possibilidade de requerer diligências e proceder à orientação, fiscalização e vigilância da gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, de ordem a tornar **mais efetivo e eficaz o controle interno da estatal**, até mesmo porque, como consta no parecer (citando Rubens Requião), *"o conselho fis-*



cal deixou de ser órgão de simples fiscalização das contas, para ser um órgão também de vigilância dos atos da administração". E isso não compromete, sob minha ótica, a atuação subsequente (ou concomitante) da Controladoria-Geral.

Os conselhos fiscais das empresas públicas e sociedades de economia mista são órgãos da mais relevante importância, porque representam os órgãos centrais de controle interno da própria entidade, uma espécie de órgão de permanente auditoria interna, atuando de molde a impedir a malversação de recursos públicos e os caprichos ou oportunismos dos maus gestores.

Em linhas gerais, as sociedades de economia mista são controladas por um Conselho de Administração escolhido pelos subscritores das ações com direito a voto, que, por sua vez, serão fiscalizados por um Conselho Fiscal independente, instrumento de controle interno das medidas administrativas que venham a ser tomadas pelos dirigentes da entidade.

Daí se extrai a imprescindibilidade dos conselhos fiscais perante a empresa estatal, intensificando-se o controle e o tornando mais eficaz e efetivo, na medida em que um profissional do Estado faz parte desse conselho e passa a utilizar todo seu conhecimento técnico, contábil e financeiro para exercer a vigilância constante sobre as medidas adotadas pela direção da estatal.

Registre-se, por oportuno, que a participação do auditor de contas no conselho fiscal não afronta o Código de Ética e Disciplina da categoria, uma vez que, penso eu, não se enquadra na prescrição do seu art. 7º, "a", transcrita adiante.

De fato, o impedimento da atuação do auditor de contas se refere à participação na diretoria ou em órgãos administrativos, o que penso não ser a hipótese em descortino, porque o conselho fiscal é um órgão técnico consultivo da sociedade de economia mista, e não a diretoria ou órgão de administração.

A fiscalização exercida pelo conselho fiscal incidirá sobre atos administrativos da entidade, sobre as providências e decisões tomadas no Conselho de Administração, mas nunca de forma a substituí-los. Portanto, a proibição a que se refere o Código de Ética e Disciplina (Portaria nº 08/2007) diz respeito à participação dos auditores fiscais na **direção** ou na **administração** da estatal supracitada, mas não no conselho fiscal.

A essa conclusão se pode chegar, por outro lado, da interpretação da alínea "b" do art. 7º do Código de Ética e Disciplina, porque ali houve sim referência expressa ao "conselho fiscal", o que demonstra (ou pelo menos é indicativo nesse sentido) que não se quis referir a "conselho fiscal" quando se referiu a órgãos administrativos na alínea "a" do mesmo artigo. Eis o texto:



"Art. 7º. *Constituem-se em circunstâncias de impedimento, em relação à execução dos serviços de auditoria:*

a) participação na diretoria ou órgãos administrativos das entidades que compõe o universo de auditoria do Estado da Paraíba;

b) parentesco até segundo grau ou relações de interesse com diretores, sócios, membros do conselho fiscal ou de outros órgãos administrativos ou consultivos das entidades que compõem o universo de auditoria do Estado".

Ou seja, quando se quis referir ao conselho fiscal o Código de Ética e Disciplina o fez expressamente, não se podendo deduzir que a expressão da alínea "a", relativa a "órgãos administrativos" compreenda o conselho fiscal, porque senão não teria sido feito de forma taxativa na alínea seguinte, na qual, inclusive, repetiu-se a expressão "órgãos administrativos" ao lado de "conselho fiscal". Em outras palavras, são órgãos distintos...

Como se não bastasse, a Lei Estadual nº 3654/71, que "estabelece normas e princípios de administração financeiras e dá outras providências", dispõe que as sociedades de economia mista sujeitam-se a normas de controle interno instituído por ato do Chefe do Poder Executivo. Confira-se:

"Art. 246. As sociedades de economia mista e empresas públicas ficam sujeitas ao controle interno instituído por ato do Chefe do Poder Executivo".

Para regulamentar o supracitado artigo foi editado o Decreto Estadual nº 15.111, de 27 de janeiro de 1993, de seguinte teor:

"Art. 6º. Sem prejuízo das determinações legais e estatutárias, os Conselhos Fiscais das Empresas e Fundações deverão ser integrados por um representante da Secretaria de Controle da Despesa Pública, escolhido pelo Governador do Estado, dentre os indicados pelo titular daquele Pasta".

Advirta-se que onde se lê "Secretaria de Controle da Despesa Pública" leia-se "Controladoria-Geral do Estado", nomenclatura atribuída pela Lei nº 7.721/05, cujo art. 9º reza que "a Secretaria de Controle da Despesa Pública passa a denominar-se Controladoria Geral do Estado". Verifica-se, então, que a participação de auditor de contas nos conselhos fiscais é, mais do que um medida de reforço do controle interno de empresas públicas e sociedades de economia mista, uma exigência normativa.

Data maxima venia do entendimento do parecer impugnado, penso que a participação do auditor é providência que deve ser recomendada para as estatais, a fim de que o técnico especializado, como "braço" da Controladoria-Geral do Estado, possa integrar o conselho fiscal e contribuir para vigilância e fiscalização dos procedimentos da entidade, com vistas a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes.



E nem se diga que a incompatibilidade de horário seria um fator a pesar em desfavor dos auditores fiscais, porque o art. 10 do Decreto nº 15.102, que trata do assunto, traz a seguinte previsão:

"Art. 10. Os servidores designados para compor comissões ou conselhos de que trata este Decreto, desempenharão suas funções sem prejuízo das atribuições normais de seu cargo, ficando, entretanto, dispensados do comparecimento às repartições de origem, nas datas estabelecidas para reuniões".

Dessarte, não enxergo impeditivo legal nem óbice ético na participação de auditor de contas públicas nos conselhos fiscais das empresas públicas e sociedades de economia mista. Penso, como afirmado alhures, que essa medida vai ao encontro da diretriz constitucional e corrobora toda a sistemática de controle interno dos poderes, tornando-o mais seguro, efetivo e eficaz.

Além do mais, por experiência própria deste signatário, que, como Procurador de Estado, atua como membro de conselho fiscal de entidade estatal, registro a importância da participação do auditor fiscal no referido conselho, por ser um profissional com conhecimento técnico especializado em matéria de natureza contábil, financeira e orçamentária.

Isto posto, diante dos argumentos apresentados, encaminho meu voto no sentido da **reforma do parecer PGE nº 088/2010**, concluindo-se, portanto, pela inexistência de vedação legal ou ética na participação de auditor de contas da Controladoria-Geral do Estado nos conselhos fiscais das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado da Paraíba. Apenas se faz a recomendação de que, em auditorias realizadas pela CGE, não seja designado auditor que participe do conselho fiscal da entidade fiscalizada, para que se tenha maior imparcialidade na fiscalização.

É o meu voto.

João Pessoa, 27 de abril de 2011.

Flávio José Costa de Lacerda
FLÁVIO JOSÉ COSTA DE LACERDA

Membro do Conselho Superior da Procuradoria-Geral
Procurador do Estado