



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

Objeto: Avaliação de Obras

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Gildivan Lopes da Silva

Advogados: Dr. Johnson Gonçalves de Abrantes e outros

Procuradora: Gisele Silva de Farias

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – AVALIAÇÃO DE OBRAS – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NA RESOLUÇÃO NORMATIVA N.º 06/2003 – DILIGÊNCIA *IN LOCO* REALIZADA POR PERITOS DO TRIBUNAL – UTILIZAÇÃO DE AMOSTRAGEM – Presença de recursos próprios e federais – Irregularidade no emprego dos valores transferidos – Incompetência da Corte para apreciar a aplicação de recursos repassados pela União, *ex vi* do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal – Ausência dos documentos comprobatórios dos dispêndios realizados com recursos municipais. Imputação de débito e imposição de multas. Fixações de prazos para recolhimentos. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 01036/10

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima caracterizado, relativos à avaliação das obras realizadas pelo Município de São José de Caiana/PB, durante o exercício financeiro de 2005, acordam os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, vencido o voto do relator apenas no tocante ao valor da multa aplicada ao ex-gestor com base no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB, em:

- 1) Por unanimidade, *CONSIDERAR IRREGULAR* o montante despendido com a execução da obra inerente à ampliação do cemitério municipal.
- 2) Por unanimidade, *IMPUTAR* ao ex-Prefeito do Município de São José de Caiana/PB, Sr. Gildivan Lopes da Silva, inscrito no Cadastro de Pessoa Física – CPF sob o n.º 110.005.034-53, débito na soma de R\$ 63.981,65 (sessenta e três mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e cinco centavos).
- 3) Por unanimidade, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo seu integral cumprimento, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, no caso de inércia, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

4) Por maioria, em conformidade com as divergências dos Conselheiros Umberto Silveira Porto e Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, *APLICAR MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo de São José de Caiana/PB, Sr. Gildivan Lopes da Silva, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB.

5) Por unanimidade, *IMPOR* também penalidade ao antigo Alcaide, Sr. Gildivan Lopes da Silva, no valor de R\$ 6.398,16 (seis mil, trezentos e noventa e oito reais e dezesseis centavos), equivalente a 10% do montante que lhe foi imputado, desta feita com arrimo no art. 55 da LOTCE/PB.

6) Por unanimidade, *CONCEDER-LHE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário das penalidades ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) Por unanimidade, *ENVIAR* cópia das peças técnicas, fls. 75/80 e 83/84, dos pareceres do Ministério Público Especial, fls. 67/68 e 117, bem como desta decisão à Secretaria de Controle Externo – SECEX do eg. Tribunal de Contas da União na Paraíba para conhecimento e adoção das providências cabíveis, notadamente no tocante às obras executadas com recursos repassados pela União mediante convênios, no montante de R\$ 121.630,09.

8) Por unanimidade, com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* também cópias dos relatórios técnicos, fls. 75/80 e 83/84, dos pareceres do Ministério Público de Contas, fls. 67/68 e 117, e da presente decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, bem como a egrégia Procuradoria da República na Paraíba, para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.

**TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Adailton Coêlho Costa**

João Pessoa, 08 de julho de 2010

Conselheiro Umberto Silveira Porto  
**PRESIDENTE**

Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo  
**RELATOR**

Presente:  
**Representante do Ministério Público Especial**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os autos do presente processo da avaliação das obras realizadas pelo Município de São José de Caiana/PB, durante o exercício financeiro de 2005, sob a responsabilidade do ex-Prefeito da referida Comuna, Sr. Gildivan Lopes da Silva.

Os peritos da Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, com base nos documentos encartados aos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 15 a 19 de maio de 2006, emitiram o relatório inicial, fls. 04/08, apontando ao final as seguintes irregularidades: a) pagamento por serviços não executados na obra de construção de módulos sanitários no montante de R\$ 55.957,38; e b) carência de procedimento licitatório, das planilhas, dos contratos, dos projetos e dos documentos de despesas respeitantes aos serviços de ampliação do cemitério municipal.

Processada a citação do então Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Gildivan Lopes da Silva, fls. 59/62, o mesmo deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Remetido os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este opinou pela irregularidade das despesas realizadas com as obras *sub examine*, bem como pela aplicação de multa e imputação das despesas insuficientemente comprovadas ao ex-gestor.

Diante das informações constantes no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES MUNICIPAL, os analistas da DICOP elaboraram relatório complementar, fls. 75/80, onde destacaram, sumariamente, que: a) o valor total analisado das obras no exercício financeiro de 2005 foi de R\$ 185.611,74; b) os serviços de engenharia inspecionados representaram 54,93% dos dispêndios processados em tal atividade; c) as obras inspecionadas e avaliadas foram as de ampliação do cemitério municipal, R\$ 63.981,65, de construção de 41 banheiros sanitários, R\$ 65.672,71, bem como de construção de 36 módulos sanitários, R\$ 55.957,38; d) os recursos utilizados tiveram como fontes o tesouro municipal, R\$ 63.981,65, e convênios firmados com o Governo Federal, através do Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, R\$ 121.630,09.

Em seguida, os técnicos da DICOP destacaram as seguintes irregularidades: a) pagamentos por serviços não realizados nas obras de construção de 41 banheiros sanitários na soma de R\$ 26.651,71 e de construção de 36 módulos sanitários no montante de R\$ 55.957,38; b) fracionamento das despesas na obra de ampliação do cemitério municipal; e c) não fornecimento das planilhas, contratos, projetos e documentos de despesas relacionados aos serviços de ampliação do cemitério municipal, caracterizando dano ao erário municipal no valor de R\$ 63.981,65.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à então Divisão de Licitações e Contratos – DILIC, onde os seus inspetores emitiram peça técnica, fls. 83/81, solicitando a apresentação de procedimentos licitatórios, de esclarecimentos para o fracionamento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

licitações e de comprovantes de pagamentos, com vistas ao exame dos serviços de ampliação do cemitério da Urbe.

Devidamente intimado, fls. 85/91, 93/98, 100/108 e 111/114, o ex-Prefeito Municipal novamente não apresentou quaisquer esclarecimentos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, fl. 117, ratificou os termos do parecer ministerial já constante nos autos.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 20 de maio de 2010, conforme fls. 118/119, nova intimação dos interessados para a assentada do dia 01 de julho do corrente, concorde fls. 120/121, e, por fim, adiamento para o presente pregão, consoante ata.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Da análise efetuada pelos peritos da unidade técnica de instrução deste Sinédrio de Contas, constata-se *ab initio* que os serviços de ampliação do cemitério do Município de São José de Caiana/PB pagos no exercício financeiro de 2005, no montante de R\$ 63.981,65, foram financiados com recursos próprios da Urbe, fls. 72/73. No entanto, o gestor à época não apresentou os documentos reclamados pelos inspetores da Corte, quais sejam, procedimentos licitatórios, planilhas, contratos, projetos e documentos de despesas.

Com efeito, o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

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

Nesse contexto, merece transcrição o disposto no artigo 113 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Nacional n.º 8.666/93 –, que estabelece a necessidade do administrador público comprovar a legalidade, a regularidade e a execução da despesa, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *verbatim*:

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbum pro verbo*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifo nosso)

Visando aclarar o tema em discepção, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo nosso)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: "O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César."

Concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie. Em total consonância com aludida conclusão, reproduzimos a lição do insigne representante do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbo ad verbum*:

Há menção nos autos de processamento irregular da despesa pública sob a forma de realização de dispêndios sem hábil comprovação documental. Acerca de tal expediente merece destaque o fato de que despesa pública passa obrigatoriamente pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. Após o empenho, vem a liquidação da despesa, ocasião em que, do montante empenhado, deverá ser quantificado com exatidão o crédito do fornecedor através da documentação hábil (nota fiscal, recibo, atesto etc). Por fim, tem-se o efetivo pagamento. Sublinho que a insuficiência documental na comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito referente à despesa irregular, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

No tocante aos dispêndios para a construção de 41 banheiros sanitários e 36 módulos sanitários, os inspetores desta Corte de Contas verificaram a existência de pagamentos sem a realização dos efetivos serviços, ocasionando o excesso de pagamentos nos valores, respectivamente, de R\$ 26.651,71 e de R\$ 55.957,38, totalizando o montante de R\$ 82.609,09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

Destarte, evidencia-se que as obras acima descritas foram financiadas com recursos provenientes do Governo Federal, mediante convênios, motivo pelo qual compete ao Tribunal de Contas da União – TCU adotar as providências cabíveis, *ex vi* do estabelecido no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, *ad litteram*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – (...)

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Finalmente, diante da conduta implementada pelo ex-Prefeito Municipal de São José de Caiana/PB, Sr. Gildivan Lopes da Silva, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição de multas. A primeira, no valor de R\$ 4.150,00, pela transgressão a disposições normativas do direito objetivo pátrio, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993) e regulamentada no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB pela Resolução Administrativa RA – TC – 13/2009, sendo o ex-gestor enquadrado no seguinte inciso do art. 168 do RITCE/PB, *in verbis*:

Art. 168. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

I - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

§ 1º. A multa prevista no *caput* deste artigo é pessoal e será aplicada cumulativamente, com individualização de seu montante por irregularidade apurada.

A segunda, na quantia de R\$ 6.398,16, correspondendo a 10% do montante que lhe foi imputado, R\$ 63.981,65, haja vista os danos causados ao erário municipal, estando a supracitada penalidade devidamente estabelecida no art. 55 da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, *verbatim*:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

Art. 55. Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal poderá condená-lo a repor ao Erário o valor atualizado do dano acrescido de multa de até 100% (cem por cento) do mesmo valor.

Ante o exposto:

- 1) *CONSIDERO IRREGULAR* o montante despendido com a execução da obra inerente à ampliação do cemitério municipal.
- 2) *IMPUTO* ao ex-Prefeito do Município de São José de Caiana/PB, Sr. Gildivan Lopes da Silva, inscrito no Cadastro de Pessoa Física – CPF sob o n.º 110.005.034-53, débito na soma de R\$ 63.981,65 (sessenta e três mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e cinco centavos).
- 3) *FIXO* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo seu integral cumprimento, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, no caso de inércia, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *APLICO MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo de São José de Caiana/PB, Sr. Gildivan Lopes da Silva, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB.
- 5) *IMPONHO*, da mesma forma, penalidade ao antigo Alcaide, Sr. Gildivan Lopes da Silva, no valor de R\$ 6.398,16 (seis mil, trezentos e noventa e oito reais e dezesseis centavos), equivalente a 10% do montante que lhe foi imputado, desta feita com arrimo no art. 55 da LOTCE/PB.
- 6) *CONCEDO-LHE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário das penalidades ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 7) *ENVIO* cópia das peças técnicas, fls. 75/80 e 83/84, dos pareceres do Ministério Público Especial, fls. 67/68 e 117, bem como desta decisão à Secretaria de Controle Externo – SECEX do eg. Tribunal de Contas da União na Paraíba para conhecimento e





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 04603/06**

adoção das providências cabíveis, notadamente no tocante às obras executadas com recursos repassados pela União mediante convênios, no montante de R\$ 121.630,09.

8) Com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETO* também cópias dos relatórios técnicos, fls. 75/80 e 83/84, dos pareceres do Ministério Público de Contas, fls. 67/68 e 117, e da presente decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, bem como a egrégia Procuradoria da República na Paraíba, para as providências cabíveis.

É o voto.