



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

Objeto: Denúncia
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Denunciante: Damião Eloi Dantas
Denunciado: Ana Adélia Nery Cabral
Advogado: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda
Procurador: Artur Trigueiro de Andrade

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – DENÚNCIA FORMULADA EM FACE DE PREFEITA – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 76, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA C/C O ART. 51 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Presunção de irregularidade no consumo de combustíveis – Inspeção *in loco* realizada por peritos do Tribunal – Constatação de excesso – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB. Conhecimento e procedência. Imputação de débito. Fixação de prazo para recolhimento. Aplicação de multa. Assinação de lapso temporal para pagamento. Envio da deliberação ao subscritor da denúncia. Recomendações. Representação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00342/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da denúncia formulada pelo Vereador do Município de Frei Martinho/PB, Sr. Damião Eloi Dantas, em face da ex-Prefeita da Comuna, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, acerca de possível irregularidade no consumo de combustíveis dos veículos da frota municipal durante o exercício financeiro de 2006, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a declaração de impedimento do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) *TOMAR* conhecimento da referida denúncia e, no tocante ao mérito, *CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE*.
- 2) *IMPUTAR* à antiga Chefe do Poder Executivo da Urbe de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, débito no montante de R\$ 28.784,24 (vinte e oito mil, setecentos e oitenta e quatro reais, e vinte e quatro centavos), concernentes ao excesso de gastos com aquisições de combustíveis.
- 3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Francivaldo Santos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

Araújo, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLICAR MULTA* à ex-gestora do Município de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

5) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para o recolhimento voluntário da penalidade 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, 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.

6) *ENVIAR* cópia desta decisão ao Sr. Damião Eloi Dantas, subscritor da denúncia formulada em face da Sra. Ana Adélia Nery Cabral, para conhecimento.

7) *FAZER* recomendações no sentido de que o Prefeito Municipal de Frei Martinho/PB, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, não repita a irregularidade apontada nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 2.775/2.797, 2.799/2.810 e 2.880/2.885, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 2.887/2.890, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

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

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 16 de maio de 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise da denúncia formulada pelo Vereador do Município de Frei Martinho/PB, Sr. Damião Eloi Dantas, em face da ex-Prefeita da Comuna, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, acerca de possível irregularidade no consumo de combustíveis dos veículos da frota municipal durante o exercício financeiro de 2006, fls. 03/06.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base na supracitada denúncia e em diligência *in loco* realizada na Comuna no período de 25 a 27 de agosto de 2010, emitiram relatório inicial e complementar, fls. 2.775/2.797 e 2.799/2.810, respectivamente, onde apontaram as seguintes irregularidades no tocante ao exercício financeiro de 2006: a) despesas irregulares com aquisição de combustíveis para ônibus escolares que estavam parados em períodos de férias e recessos escolares na quantia de R\$ 5.318,00, dos quais R\$ 4.216,67 não estão computados nos outros excessos apurados; b) excesso de gastos com combustíveis no montante de R\$ 27.806,72; c) dispêndios com combustíveis em suspeição pela falta de registros que comprovem o seu controle no total de R\$ 78.210,14; e d) aquisição de combustível diesel para veículo cujo motor funciona à gasolina na importância de R\$ 977,52.

Devidamente citada, fls. 2.811/2.813, a ex-Chefe do Poder Executivo de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, após pedido de prorrogação de prazo, fls. 2.816/2.819, deferido pelo relator, fls. 2.820/2.824, apresentou defesa, fls. 2.825/2.874, onde juntou documentos e argumentou, resumidamente, que: a) não há como identificar, com clareza, o parâmetro utilizado pela unidade técnica para relacionar a quantidade de combustível adquirida mensalmente informada no Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES e nos comprovantes de despesas; b) segundo levantamento realizado, partindo do pressuposto de que gastos de determinado mês só poderiam ser registrados no começo do mês subsequente, existe compatibilidade entre o total adquirido e o consumo de combustíveis; c) alguns dos veículos utilizados são utilizados predominantemente na zona rural, percorrendo localidades de difícil acesso, o que acarreta maiores desgastes e consumo de combustíveis; d) houve falha na redação do histórico dos empenhos que indicam a destinação de diesel para veículo movido à gasolina; e e) em períodos de férias e recesso escolar, os ônibus eram utilizados em outras finalidades, tais como, transporte de estudantes para prática esportiva, reuniões de professores e dos conselhos municipais, dentre outras.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados aos técnicos deste Sinédrio de Contas, que, após examinarem a referida peça processual de defesa, consideraram elidida a mácula respeitante à aquisição de combustível diesel para veículo cujo motor funciona à gasolina na importância de R\$ 977,52, bem como condensaram as demais eivas respeitantes às despesas com combustíveis em um único excesso no valor remanescente de R\$ 66.592,92, fls. 2.880/2.885.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu parecer, fls. 2.887/2.890, onde pugnou, em suma, pelo (a): a) conhecimento e procedência da denúncia ora analisada; b) imputação de débito à gestora responsável relativamente à despesa excessiva apontada pelos analistas desta Corte; e c) aplicação de multa com fulcro no art. 55 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em face de dano ao erário.

Solicitação de pauta, conforme fls. 2.891/2.892 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, cabe destacar que a denúncia formulada pelo Vereador do Município de Frei Martinho/PB, Sr. Damião Eloi Dantas, em face da ex-Prefeita da Comuna, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, encontra guarida no art. 76, § 2º, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 51 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

No mérito, os inspetores da unidade de instrução, com base em informações e documentos colhidos *in loco*, bem como em parâmetros de consumo e quilometragem registrados para alguns veículos e outros aceitáveis para os padrões dos municípios paraibanos contidos em estudos técnicos desta Corte, fizeram uma análise detalhada dos gastos com combustíveis durante o exercício financeiro de 2006 e, em seus relatórios inicial e complementar, fls. 2.775/2.797 e 2.799/2.810, apontaram as seguintes máculas: a) despesas irregulares com aquisição de combustíveis para os ônibus escolares que estariam parados em períodos de férias e de recessos escolares, R\$ 4.216,67; b) gastos com combustíveis para veículos sem uso e excesso de dispêndios calculado com base nas informações da ex-gestora e estudo do Tribunal, R\$ 27.806,72; c) despesas com combustíveis sob suspeição pela falta de registros de controle efetivo, R\$ 78.210,14; e d) aquisição de combustível diesel para veículo (FIAT UNO – MMO 4431), cujo motor funciona à gasolina, R\$ 977,52.

Com efeito, não obstante o posicionamento exarado pelos especialistas deste Pretório de Contas, exarado em sua peça de análise da defesa, fls. 2.880/2.885, onde os técnicos da Corte afastaram a eiva concernente à compra de combustível diesel para veículo movido à gasolina (R\$ 977,52), bem assim refizeram os cálculos de consumo, considerando os documentos juntados pela defendente e consolidando os demais itens atinentes às despesas com combustíveis em um único excesso no valor remanescente de R\$ 66.592,92, deve ser mantida a metodologia inicial, fls. 2.775/2.797 e 2.799/2.810, uma vez que o novo estudo utiliza parâmetros de consumo passíveis de questionamento.

Sendo assim, partindo do entendimento exordial, cabe a imputação do débito relacionado apenas aos itens "b" e "d" supra, na soma de R\$ 28.784,24, pois, diante da falta de elementos precisos, há que se admitir que veículos escolares transitem em períodos de férias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

e recessos, a fim de atender a outras finalidades discentes e docentes, bem como que os automóveis para os quais não havia o necessário controle de gastos tenham sido efetivamente utilizados.

Na realidade, os dispêndios ora censurados consistem em despesas contabilizadas como efetivamente pagas, porém, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Com efeito, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Constitucional, 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, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

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, sempre com base no interesse público, *in verbis*:

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*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

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, *verbo ad verbum*:

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) (destaque ausente no texto de origem)

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

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

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."

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pela Chefe do Poder Executivo da Comuna de Frei Martinho/PB durante o exercício financeiro de 2006, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição também da multa de R\$ 2.8050,10, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a ex-gestora enquadrada nos seguintes incisos do referido artigo, *ipsis litteris*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ante o exposto, proponho que o *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

1) *TOME* conhecimento da referida denúncia e, no tocante ao mérito, *CONSIDERE-A PROCEDENTE*.

2) *IMPUTE* à antiga Chefe do Poder Executivo da Urbe de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, débito no montante de R\$ 28.784,24 (vinte e oito mil, setecentos e oitenta e quatro reais, e vinte e quatro centavos), concernentes ao excesso de gastos com aquisições de combustíveis.

3) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 11244/09

do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLIQUE MULTA* à ex-gestora do Município de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

5) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para o recolhimento voluntário da penalidade 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, 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.

6) *ENVIE* cópia desta decisão ao Sr. Damião Eloi Dantas, subscritor da denúncia formulada em face da Sra. Ana Adélia Nery Cabral, para conhecimento.

7) *FAÇA* recomendações no sentido de que o Prefeito Municipal de Frei Martinho/PB, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, não repita a irregularidade apontada nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 2.775/2.797, 2.799/2.810 e 2.880/2.885, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 2.887/2.890, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.