

Tribunal Pleno - Sessão de 1º.3.2000

Voto do Relator: Auditor Valdecir Pascoal

PROCESSO TC Nº 9840072-1 (DESTAQUE – 1997)

Trata de processo de DESTAQUE formalizado nos termos da Resolução TC nº 13/96, cujo objeto diz respeito à realização de despesas com obras e serviços de engenharia pela Prefeitura do Município de Gravatá durante todo o exercício financeiro de 1997.

Conforme estatui o artigo 8º da referida Resolução, este Tribunal de Contas, cumprindo o seu dever constitucional de representar aos Poderes competentes sobre ilícitos detectados na gestão da coisa pública (CF, Artigo 71, XI), e com o fim precípuo de evitar a prescrição de possíveis ações penais, enviou ao Ministério Público Estadual cópia do Laudo do Núcleo de Engenharia, bem como cópia de todos os documentos que diziam respeito às obras e serviços de engenharia referentes ao exercício financeiro de 1997 – DECISÃO TC 1326/98. O processo, então, retornou ao Departamento competente para continuidade da instrução processual, culminando com a notificação do Interessado para apresentar defesa escrita. A defesa do prefeito encontra-se às fls. 3305/3306 e 3314/3337.

Sr. Presidente, antes de qualquer manifestação sobre o mérito do processo, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno, em caráter PRELIMINAR, o pensamento do mesmo à Prestação de Contas do exercício de 1997, que também encontra-se em pauta para a sessão de hoje. Explico a razão dessa preliminar. Com efeito, as contas objeto do processo de Destaque fazem parte da Prestação de Contas de 1997. Dizem respeito a gastos com obras e serviços de engenharia realizados no ano de 1997, os quais foram desentranhados do processo principal para envio de cópia de documentos ao Ministério Público. Decerto que nada obstará o julgamento individual do processo de Destaque. Neste caso, a decisão haveria de ser levada em

conta quando do exame da prestação de contas, tal qual já acontece hoje em caso de auditorias “especial” e de “execução”. Ocorre que esse julgamento individual só se justificaria na hipótese em que a Prestação de Contas ainda estivesse na fase instrutória, não havendo, pois, razão para o sobrestamento do processo de Destaque, já concluso. No caso vertente, ambos os processos estão conclusos, de sorte que uma medida lógica e racional será o apensamento do Destaque à Prestação de Contas.

É esta a preliminar, Sr. Presidente!

Pelos motivos anteditos, **VOTO** pelo apensamento deste processo de Destaque ao processo de prestação de contas do Município de Gravatá, exercício financeiro de 1997, processo TC nº 9840034-4.

PROCESSO TC Nº 9840034-4 (PRESTAÇÃO DE CONTAS – 1997)

Trata da PRESTAÇÃO DE CONTAS do Prefeito e ordenador de despesas do Município de Gravatá, Sr. Silas Salgado da Silva, referente ao exercício financeiro de 1997.

Além de toda documentação instruidora, totalizando 21 volumes originários da prestação de contas (9840034-4), 17 volumes originários do processo de Destaque (9840072-1) e 12 volumes acostados pela Defesa (Anexos), integram os presentes autos:

- **Laudo do Núcleo de Engenharia** assinado pelos Inspetores de obras públicas Rogério Maia Beltrão e Wandecy de Souza Leão (fls. 2513/2607, vol. XVI, do antigo processo de Destaque);
- **Relatório Técnico** assinado pelos Auditores da Inspeção Regional de Bezerros Alandeives de Almeida Souto e Joaquim Henriques de França Neto (fls. 3288/3299, vol. XVII, do antigo processo de Destaque);

- **Defesa escrita do prefeito** solicitando nova vistoria em obras (fls. 3305/3306, vol. XVII, do antigo processo de Destaque);
- **Decisão interlocutória do Relator INDEFERINDO** o pedido de nova vistoria (fls. 3338 do antigo processo de Destaque);
- **Comprovação da notificação** do Interessado acerca da referida Decisão Interlocutória do Relator (fls. 3340/3342 do antigo processo de Destaque);
- **Relatório Técnico** assinado pelos Auditores Alandeives de Almeida Souto e Joaquim Henriques de França Neto (fls. 4041/4092 do processo TC 9840034-4);
- **Defesa Escrita do Prefeito** (fls. 4116/4138 do processo TC 9840034-4) – contendo 12 volumes a título de “Anexos”.

Passo a fazer uma síntese das principais irregularidades verificadas nos documentos técnicos, bem como dos argumentos de defesa lançados pelo prefeito do Município de Gravatá por meio de advogado legalmente habilitado.

O Laudo Técnico elaborado pelos engenheiros do NEG, bem como o Relatório de Auditoria da IRBE – Inspeção Regional de Bezerras – (ambos originários do processo de Destaque) apontam as seguintes irregularidades:

- Aplicação antieconômica de receitas públicas consubstanciada em superfaturamentos, pagamentos indevidos e fornecimento de materiais indevidos ou não utilizados em obras e serviços de engenharia contratados pela Prefeitura de Gravatá no ano de 1997. Os EXCESSOS aconteceram nas obras e serviços relacionados à reforma do prédio da Prefeitura, à construção de miniusina de asfalto, à construção da barragem II de Mandacaru, à construção de lavanderias comunitárias, à construção de calçamentos, esgotos, muros, bueiros, bem como à operação “tapa-buraco” em diversas ruas da cidade;
- Desvio de recursos públicos para o pagamento de obras e serviços de engenharia NÃO EXECUTADOS, conforme resultado

da inspeção técnica realizada e de DECLARAÇÕES assinadas pelos próprios pseudo contratados/credores dando conta de que não haviam prestado aquele serviço, nem haviam recebido qualquer quantia da Prefeitura de Gravatá. Tais desvios, caracterizados pela inexistência ou inexecução das obras e serviços, foram verificados nos dispêndios efetuados com a recuperação de doze escolas do Município e em obras e serviços contratados com os senhores Ivanildo Carlos de Santana, Djair José de Oliveira, Edson Batista de Oliveira, Rafael Soares da Silva, João Batista de Oliveira, Erivaldo José Pereira, Alexandre Nunes Tavares, Antônio Miguel de Almeida, Cícero Pedro de Oliveira, Durval Gomes de Freitas, Aurino Gomes da Silva, José Antônio do Nascimento, Nivaldo Felipe, Odilon Luna da Silva, João José dos Santos, George Hamilton P. Muniz, Josemir Amaro de Moura, Mário Ferreira do Nascimento, José Rosendo dos Santos, Genival Pereira Cavalcante, Aldemires José de Santana, Carlos Alerto da Silva, José Marcolino da S. Filho, Joel José de Brito, José Roque da Silva, Amaro Severino da Costa, José Mário Salgado, José Luis Bezerra, Paulo Fernando de Souza Júnior, Luis Antônio da Silva, Cícero Batista de Oliveira, Geraldo Severino dos Santos, Rildo de Barros Ramos, Edmilson Bernardo de Lima, Heleno Correia de Melo, Jair Rodrigues de Oliveira e Divino Sérgio de Farias.

O total dos excessos e dos desvios soma 320.293,31 UFIR'S.

- Ainda em relação a obras e serviços de engenharia, a equipe técnica apontou a elaboração de “boletins de medição”, atestando a realização de serviços não executados, bem como a existência formal de contratos, recibos, notas de empenho assinadas por credores que declararam desconhecer as assinaturas apostas nos referidos documentos.

Já o Relatório de auditoria, em relação aos demais itens que compõem a prestação de contas,

concluiu apontando inúmeras irregularidades. Passo a relacionar aquelas de maior gravidade:

Ler fls. 4089/4092 – itens: 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23.

A defesa escrita apresentada pelo prefeito traz a lume os seguintes argumentos:

Inicialmente, por meio de **requerimento** presente às fls. 3305/3306, a defesa solicitou que este Tribunal determinasse a realização de **nova vistoria** nas obras e serviços de engenharia, alegando que quando da realização da inspeção *in loco* as obras encontravam-se “em andamento”, portanto inacabadas, de sorte que, com a conclusão das obras, não haveria mais que se falar em excessos.

Cumprir relatar que o pedido de nova vistoria foi por mim **indeferido** em 22 de abril de 1999 (decisão interlocutória presente às fls. 3338); o Interessado foi devidamente notificado acerca do indeferimento (tanto por meio de AR como através do DOE); e não houve qualquer interposição de recurso contra a referida decisão denegatória da nova vistoria. A motivação para o indeferimento da nova vistoria deveu-se ao fato de que a Defesa limitava-se a afirmar que as obras haviam sido concluídas, sem, contudo, acostar aos autos quaisquer documentos que pudessem contrariar ou, pelo menos, levantar dúvidas acerca da correção dos procedimentos e conclusões lançados nas provas técnicas produzidas pelo Tribunal de Contas em cumprimento ao seu papel de fiscal da gestão pública.

Mais tarde, já em sua defesa escrita, propriamente dita, o prefeito trouxe aos autos – além de diversos documentos que originaram os já mencionados “anexos”, formados por 12 volumes – argumentos, ponderações e justificativas. Alega, em síntese:

– que os documentos acostados no “memorial de defesa” (Anexos) são provas de que não houve qualquer excesso, uma vez que os valores pagos estavam de acordo com o pre-

ço de mercado e as demais obras haviam sido concluídas, conforme se pode constatar a partir da juntada de fotografias aos autos;

- que todas as despesas estão devidamente comprovadas por meio de notas fiscais idôneas, notas de empenho e recibos e que existe prova de que os serviços e materiais, objeto dos empenhos respectivos, foram devidamente prestados e adquiridos, não havendo, portanto, que se falar em ressarcimento;
- que houve apenas erro material (falha de controle) em relação à data do registro das notas fiscais de serviços avulsas e que todas as despesas estão devidamente comprovadas;
- que as despesas com publicidade estão de acordo com os preceitos constitucionais, pois destinaram-se a informar à população sobre programas e atividades de caráter social, sem que ficasse configurada qualquer promoção pessoal por parte do prefeito, conforme demonstrado nos documentos de Nº 1293 a 1345 (Anexos);
- que não houve tentativa de burlar a lei de licitações através do que se chama “fracionamento de despesas”. O que houve foi a adequação da municipalidade às suas disponibilidades financeiras, sem intenção de fugir da licitação, adquirindo produtos na medida em que os recursos estavam disponíveis;
- que a não realização de licitação para contratação de serviços de elaboração de folha de pagamento e para o aluguel de máquinas reprográficas se deu porque os valores pagos mensalmente, se considerados um a um, estavam dentro do limite de dispensa, além do que não foi apontado dano ao erário;
- que a realização de convites – em vez de tomada de preços – para a aquisição de merenda escolar se deu porque a administração

não dispunha de recursos para aquisição total, isto é, para a compra de todos os itens necessários de uma só vez, bem como porque muitos dos produtos adquiridos eram perecíveis;

- que o prefeito, tão logo tomou conhecimento da impossibilidade de servidor público contatar com a administração, exonerou o referido servidor, conforme comprova portaria em anexo (doc. 1399);
- que a empresa *M.A.S. – Assessoria e Consultoria Ltda.* detém capacidade técnica, notoriedade, organização eficaz; é formada por profissionais que labutam no mercado há mais de vinte anos e os serviços foram devidamente prestados. Por isso, foi legal a inexigibilidade da licitação;
- que tanto a percentualização do preço pactuado com a *M.A.S.*, como a designação de um foro diferente daquele da sede da administração, como a indeterminação do prazo contratual são incorreções que não invalidam a inexigibilidade;
- que a lei não determina que os licitantes devam pugnar por obras e serviços pelas quais não se interessem; cada um dos licitantes se interessou pelo tipo de transporte coletivo que lhe convinha, tudo dentro das formalidades legais;

É o relatório.

- Dos atos de pessoal

No atinente às irregularidades apontadas no item XIII do Relatório Técnico – “Da Auditoria de Pessoal”, fls. 4068/4078 – não obstante as fortes evidências caracterizadoras de burla ao princípio do concurso público, a partir do provimento em comissão de cargos de natureza efetiva –, bem como do descumprimento da Resolução TC 09/92, ante o não envio dos contratos temporários para a apreciação do Tribunal de Contas, entendo, amparado em

reiterada jurisprudência deste Tribunal, que os documentos relativos a este item, juntamente com os argumentos e documentos anexados pela defesa referentes a este tópico, devem ser desentranhados destes autos e encaminhados ao Departamento de Atos de Pessoal (DAP) para formalização de processo específico de “atos de pessoal”, em cumprimento ao disposto no artigo 71, III da Constituição Federal de 1988.

- Da ausência de documentação fiscal

O Relatório Técnico – item VII, “A” e “B”, fls. 4046/4051 – relaciona uma série de despesas desacompanhadas de documentação fiscal (nota fiscal) e outras acompanhadas de notas fiscais de serviços avulsas emitidas anteriormente à autorização para impressão (?????) das mesmas. Sugerem os técnicos o ressarcimento total dos valores, sob a alegação de que a ausência do documento fiscal, exigido pela Lei Estadual Nº 7741/78, resultaria na não comprovação da despesa.

Com efeito, a Lei Estadual Nº 7.741/78, artigo 173, estabelece que a comprovação da despesa perante o órgão central do subsistema de contabilidade do Estado se dará mediante a apresentação da Nota de Empenho, de Recibos, de Notas Fiscais ou Documentos Equivalentes (ou seja, aqueles documentos que, legalmente, podem substituir a nota fiscal).

É preciso ressaltar que as regras estatuídas pela Lei Estadual – além de ser duvidosa sua aplicação aos municípios, em face da autonomia administrativa e financeira deste em relação ao Estado – de forma alguma vincula o procedimento administrativo no Tribunal de Contas. Com efeito, se a prestação de contas vier acompanhada dos referidos documentos, haverá uma presunção de que a despesa foi realizada legalmente. No entanto, trata-se de uma presunção *juris tantum*, ou seja, admite prova em contrário. E isto ocorre porque, em relação a provas, seja no âmbito civil ou administrativo, prevalece o disposto no Artigo 332 do Código de Processo Civil, que estatui: “*Todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos em que se funda a ação ou a defesa*”.

Logo, se o Tribunal de Contas, no curso do procedimento de fiscalização, comprovar que, de fato, não houve a efetiva entrega do material ou que o serviço não foi prestado deverá responsabilizar a autoridade administrativa, independentemente da apresentação formal dos documentos. Poderá acontecer, também, uma situação inversa. O administrador não apresenta os documentos comprobatórios exigidos pela lei, mas comprova, por outro meio idôneo, que o produto foi adquirido ou que o serviço foi prestado.

No caso em tela, constata-se que todas as despesas estão acompanhadas das respectivas notas de empenho e de recibos assinados pelos credores; provas que não se pode desprezar sem a existência de outros elementos capazes de invalidá-las. A equipe técnica, neste caso, ao contrário do que foi feito em relação a obras e serviços de engenharia, como adiante veremos, não se valeu da técnica chamada “circularização”, a fim de colher informações junto aos próprios credores acerca da realização dos serviços ou fornecimento de bens. Portanto, à luz dos elementos probantes que constam desses autos, não vejo como determinar ressarcimento em relação a estas despesas específicas. Quanto à incongruência entre as datas de emissão de algumas notas fiscais de serviços avulsas em relação à data da autorização para a impressão das mesmas, também não constitui, de *per si*, fato que possa atestar a não realização dos dispêndios.

– Das despesas com publicidade

O Item VII, “C” do Relatório Técnico aponta o descumprimento da Resolução TC Nº 05/91, uma vez que não houve a anexação do conteúdo das mensagens nas despesas com publicidade. A referida Resolução exige que a prestação de contas dessas despesas venha acompanhada de elementos que possibilitem averiguar o cumprimento do disposto no artigo 37, XXI, §1º da CF, o qual estabelece que “*A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal da autoridade ou servidores públicos*”.

A defesa limita-se a assinalar que todas despesas com publicidade estão de acordo com a exigência da Lei Maior, todavia não acosta aos autos quaisquer documentos – fitas, vídeos, textos divulgados, etc – que possam atestar a observância do preceito constitucional. Assim, ficando evidenciado o descumprimento da Resolução deste Tribunal, deverá este Tribunal, à luz do disposto no artigo 52, II, da LOTCE, aplicar MULTA ao prefeito do Município.

– Das irregularidades em licitação

O Item VII, “G” do Relatório Técnico, fls. 4058/4059, aponta o descumprimento do princípio da licitação pública – positivado no artigo 37, XXI da CF e artigo 2º da Lei 8.666/93 – em virtude de a Prefeitura não ter realizado o devido procedimento licitatório na contratação de serviços para a elaboração de folha de pagamento e no aluguel de máquinas reprográficas. Os serviços foram prestados ao longo de todo o ano de 1997; a maioria dos valores pagos mensalmente, se considerados isoladamente, estava dentro do limite de dispensa.

Irregularidade semelhante foi apontada no item VIII do Relatório Técnico, fls. 4059/4061, na aquisição de gêneros alimentícios para efeito de merenda escolar. Com uma diferença. Em vez de dispensar a licitação, quando a soma das despesas exigia a realização de “convite”, neste segundo caso, a administração realizou, ao longo do ano de 1997, dez processos licitatórios na modalidade “convite”, quando, pelo valor total do dispêndio, o correto teria sido a realização de processo licitatório na modalidade “tomada de preços”.

A defesa alega inexistência de dano ao erário e adequação da administração às suas disponibilidades financeiras. Alega que os recursos só estariam disponíveis, mês a mês, e que o Município não teria recursos suficientes para arcar com uma compra ou uma contratação de serviços que durasse para o ano todo.

Improcedentes as alegações da defesa. Primeiro porque os serviços e os produtos contratados e adquiridos mês a mês poderiam ser alvo de um planejamento adequado, com vistas à obtenção de

ganhos de escala pela Administração, uma vez que, dada a perenidade da demanda, o erário poderia obter alguma vantagem no preço final dos produtos, caso os serviços e os produtos fossem licitados para o ano inteiro. Segundo, e principalmente, porque a Lei de Licitações (8666/93) é explícita ao vedar o fracionamento de despesas. Estabelece, em seu artigo 24, II que a licitação será dispensável para compras e serviços até certo valor, **desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez**, hipótese em que a licitação será obrigatória, como no caso da contratação de serviços para elaboração da folha de pagamento e no aluguel de máquinas reprodutivas.

Por outro lado, o §5º do artigo 23 da Lei 8.666/93 também é preciso quando veda a utilização de convite ou tomada de preços quando o valor total do dispêndio, se considerado o somatório dos valores das parcelas, caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente. Foi o que aconteceu exatamente no caso da aquisição de produtos destinados à merenda escolar. O total das aquisições exigiria a realização de tomada de preços e não convites sucessivos. O legislador, com a referida exigência, procurou imprimir maior competitividade aos certames, bem como, repita-se, propiciar à administração obter ganhos de escala com compras de maior vulto.

Há que rechaçar, outrossim, o argumento de que a administração não teria recursos suficientes disponíveis para efetuar o pagamento de um contrato de maior vulto. Argumento improcedente, porquanto em casos como este o contrato haveria de estipular que os valores pagos pelo erário se dariam à proporção da contraprestação dos serviços ou da entrega dos produtos.

Ainda no Item VIII do Relatório Técnico (fls. 4061/4065), os técnicos assinalaram a ilegalidade do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 012/97, que antecedeu à contratação, sem licitação, da empresa M.A.S. – Assessoria Técnica Ltda, para execução de serviços de assessoria e consultoria nas áreas administrativa, financeira, de engenharia e de estudos e propostas para a captação de recursos financeiros, como também para acom-

panhamento técnico do faturamento e processamento das contas hospitalares do AIH e SIA-SUS.

A defesa alega que a empresa M.A.S. – Assessoria e Consultoria Ltda. detém capacidade técnica, notoriedade, organização eficaz; é formada por profissionais que labutam no mercado há mais de vinte anos e os serviços foram devidamente prestados. Por isso, foi legal a inexigibilidade da licitação.

Improcedentes as alegações da defesa, uma vez que, à luz dos elementos contidos nos autos, não se observa a adequação da situação concreta ao disposto no artigo 25, II c/c 13 da Lei nº 8666/93. Em primeiro lugar, porque não consta dos autos qualquer comprovação de que houvesse inviabilidade de competição para a contratação dos multiserviços prestados pela M.A.S. A inviabilidade de competição é a regra primeira a ser observada pelo administrador em casos como este. Depois, não foi apresentada a este Tribunal a comprovação da notória especialização da contratada em todos os ramos pertinentes ao objeto do contrato, nem tampouco restou evidenciado que os seus trabalhos seriam essenciais e os mais adequados à plena satisfação do objeto do contrato, conforme exige o §1º do artigo 25 da Lei de Licitações.

Demonstraram, ainda, os Técnicos, desta feita com a aquiescência da própria defesa apresentada, a ilegalidade na participação de servidor público em licitação – e posterior contrato – realizada pela municipalidade; a ilegalidade na fixação de um percentual de 3% sobre o valor efetivamente recebido pelo Município, a título de AIH e SIA-SUS; a ilegalidade na celebração de contrato de prazo indeterminado com a empresa M.A.S; ilegalidade na estipulação do foro da cidade do Recife, e não a sede da Prefeitura, no contrato com a M.A.S, para a solução de eventuais litígios decorrentes da avença; estes fatos contrariam o disposto nos artigos 9º, III, 55, III e 57, §3º e 55, §2º, respectivamente, da Lei 8.666/93.

Ainda atinente ao tema licitações, o Relatório Técnico, fls. 4064/4065, detectou manifesta afronta ao princípio da competitividade nos processos licitatórios 22/97, 28/97 e 41/97, que têm em

comum o mesmo objeto: serviços de transporte (estudantes, professores, lixo, etc.). A evidente afronta ao princípio da licitação, que tem como corolário a competitividade, a disputa pelo objeto do contrato, confirma-se quando, para cada licitação, apenas um licitante se apresentava e a administração procedia a sua adjudicação, sem qualquer justificativa de preços e, pasmem, sem ao menos os interessados saberem que trecho ou que tipo de serviço iriam executar, isto é, haviam sido a eles adjudicados. A alegação da defesa de que nada poderia fazer diante da escolha individual de cada licitante (segundo a defesa, o prestador de serviço é livre para escolher qual o item da licitação que deva participar) soa inverossímil ante o fato de que os participantes não estavam sabendo para qual tipo de serviço ou para qual trecho estavam concorrendo.

Destarte, senhores, restaram devidamente comprovadas graves transgressões às normas que norteiam os procedimentos licitatórios, muitas delas constituindo não só ilícitos administrativos, como também ilícitos penais, nos termos capitulados nos artigos 89 e 98 da Lei de Licitações. Por isso, este Tribunal, arrimado no disposto no artigo 52, II da sua Lei Orgânica e 71, VIII e XI da CF, deve aplicar multa ao responsável pela gestão dos recursos públicos do Município de Gravatá, bem como enviar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências no campo penal.

– Das obras e serviços de engenharia

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador-Geral, não obstante as graves irregularidades evidenciadas na administração de Gravatá, exercício financeiro de 1997, no item “licitações”, é no quesito “obras e serviços de engenharia” que o quadro se revela deveras preocupante pelas gravíssimas irregularidades e ilicitudes verificadas. A aplicação antieconômica de recursos públicos, consubstanciada, principalmente, na contratação superfaturada de produtos e serviços, ou seja, quando a administração paga mais do que o preço de mercado, é, com efeito, um fato que já se tornou quase rotina na gestão da coisa pública no Brasil todo. Violam-se os princípios da **eficiência**, hoje positivado no artigo 37 da Lei Maior, e que, segundo

Hely Meirelles, consiste no “dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”, e o princípio da **economicidade** que obriga o administrador a escolher a proposta mais vantajosa para o erário.

O Laudo Técnico elaborado pelo Núcleo de Engenharia deste Tribunal demonstra, por meio de precisa metodologia e procedimentos técnicos adequados, que em diversas obras e serviços realizados no Município de Gravatá, no ano 1997, foram utilizados materiais indevidamente e em excesso ou foram pagos valores acima dos preços cobrados pelo mercado. Conforme já relatado, esses “excessos” aconteceram nas obras e serviços destinados à reforma do prédio da Prefeitura, à construção de mini-usina de asfalto, à construção da barragem II de Mandacaru, à construção de lavanderias comunitárias, à construção de calçamentos, esgotos, muros, bueiros, bem como à operação “tapa-buraco” em diversas ruas da cidade. Restou, pois, evidenciada manifesta afronta aos princípios da eficiência e da economicidade na realização de obras e serviços que causaram dano ao erário municipal.

Mas o quadro de irregularidades não pára por aí. Não bastasse a malversação de recursos públicos resultante da afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, ficou devidamente comprovado, a partir de **inspeções in loco** e de **declarações** obtidas dos próprios pseudo credores da Prefeitura de Gravatá, que a maior parte das obras e serviços de engenharia, contratados com pessoas físicas – efetivamente pagos e dados como concluídos – existiu apenas nos papéis e documentos fornecidos pela Prefeitura.

O proficiente Relatório de Auditoria, presente às fls. 3288/3298, revela com precisão as gravíssimas irregularidades encontradas, que, juntamente com os excessos apurados, ocasionaram um dano da ordem de **320.293,31 UFIR’S**. Citemos parte do Relatório Técnico:

Foi constatado, quando dos levantamentos da despesa realizada durante o exercício de 1997, um volume bastante considerável de empenhos

(com expressivos montantes de recursos financeiros, conforme exporemos no transcórre do presente trabalho), cujos credores repetiam-se com considerável freqüência, bem como apresentavam grande diversidade quanto à natureza das obras/serviços prestados (como por exemplo, há diversos casos do mesmo credor estar sendo pago por realizar: capinação; revisão hidráulica; terraplenagem; espalhamento de piçarro; pintura; retelhamento; revisão elétrica; limpeza de esgoto/terreno; entre outros). Tal fato implicou na necessidade de realização de um trabalho de fiscalização ainda mais aprofundado e minucioso, tendo em vista os fortes indícios de irregularidades que começavam a ser detectados.

Vale salientar que, quando das realizações dos trabalhos em campo, a equipe de Engenharia conseguiu localizar vários dos principais credores relacionados nos empenhos (sendo boa parte destes, funcionários da própria Prefeitura Municipal de Gravatá), os quais se mostraram completamente surpresos ao verificarem seus nomes como credores nos empenhos que lhes apresentamos (emitidos pela Prefeitura Municipal de Gravatá), e o que torna os fatos ainda mais graves é o não reconhecimento dos mesmos quanto às assinaturas apostas nos Empenhos/Recibos/Contratos (conforme discriminaremos adiante).

Salientamos ainda, que durante a realização dos nossos trabalhos, chegou às nossas mãos o Ofício de No. 006/98-Câmara Municipal de Gravatá, emitido pelo vereador José Agostinho dos Santos, através do qual o mesmo encaminha material relativo aos trabalhos ainda não concluídos de uma Comissão Especial, designada pela Câmara Municipal de Gravatá, para acompanhamento e averiguação das ações administrativas da Prefeitura Municipal de Gravatá (constituída em 1997). No referido material (fls. 2401 a 2512), consta um relatório emitido pelo citado vereador, no qual são elencadas diversas irregularidades (fraudes nas realizações de diversas obras; falsificações de assinaturas, etc.), acompanhado por diversas cópias de empenhos/cópias de algumas declarações de credores. Tendo sido o referido material também considerado para a realização dos nossos trabalhos

A seguir apresentamos a explanação dos fatos constatados, tendo em vista os documentos/depoimentos obtidos:

I) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 002 a 004), o Sr. **Ivanildo Carlos de Santana** (contratado da Prefeitura como mecânico), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls.005 a 259), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls.2559 e 2560), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo) – **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES / LIMPEZAS DE CANAIS / REVISÕES ELÉTRICAS E HIDRÁULICAS / PINTURAS / ESPALHAMENTO DE PIÇARRO / CONSTRUÇÃO E DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS / RETELHAMENTO / TERRAPLENAGEM / ETC.** O montante pago, **INDEVIDAMENTE**, totalizou R\$ 29.590,00, o que equivale a 32.487,93 UFIR's.

II) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 260), o Sr. **Djair José de Oliveira**, afirma que **NÃO EXECUTOU** parte dos serviços que lhe foram atribuídos através de empenhos emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 261 a 351), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls.2561 e 2562), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS, INCLUSIVE OS QUE O SR. DJAIR NÃO NEGA TER EFETUADO** (vide Laudo) – **CHAMAMOS A ATENÇÃO TAMBÉM, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES / REVISÕES ELÉTRICAS E HIDRÁULICAS / PINTURAS / ETC.** A Equipe de Engenharia constatou ainda, que os serviços de manutenção elétrica e hidráulica dos prédios pertencentes à Prefeitura são realizados pelos funcionários Natanael Ramos dos Santos, José João de Santana e Lamartine de Moraes Vilar, com materiais fornecidos pela Secretaria de Obras do Município (conforme declaração constante no

Anexo A.1 – fls. 2614). O montante pago, **INDEVIDAMENTE**, totalizou R\$ 12.265,00, o que equivale a 13.466,19 UFIR's.

III) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 352 e 353), o Sr. **Edson Batista de Oliveira**, afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos que foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 354 a 482), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2562 e 2563), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou ainda, que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES / REVISÕES ELÉTRICAS / PINTURAS DIVERSAS / ESPALHAMENTO DE PIÇARRO/LIMPEZA DE LINHA D'ÁGUA/DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS/PODAÇÃO DE ÁRVORES/RETELHAMENTO/RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS. TENDO AINDA COMO AGRAVANTE, O FATO DE QUE O SR. EDSON BATISTA DE OLIVEIRA AFIRMA NA DECLARAÇÃO FORNECIDA AO T.C.E., QUE AS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS/CONTRATOS/RECIBOS) NÃO CORRESPONDEM À SUA. O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 15.789,00, o que equivale a 17.335,31 UFIR's.**

IV) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 483/484), o Sr. **Rafael Soares da Silva**, que é funcionário da Prefeitura Municipal de Gravatá (ocupando o cargo de AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS-cópia do demonstrativo de pagamento de salário às fls. 485), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos que foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 486 a 500), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2564), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que as obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **OUTRO AGRAVANTE É QUE O SR. RAFAEL SOARES DA SILVA DESCONHECE AS AS-**

SINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS/ CONTRATOS/RECIBOS). O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 1.700,00, o que equivale a 1.866,50 UFIR's.

V) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 501), o Sr. **João Batista de Oliveira**, que é funcionário da Prefeitura Municipal de Gravatá (ocupando o cargo de MOTORISTA), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos que foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 502 a 743), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2565 a 2567), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÃO/LIMPEZA DE CANAL/REVISÕES ELÉTRICAS E HIDRÁULICAS/PINTURAS DIVERSAS / ESPALHAMENTO DE PIÇARRO/ CONSTRUÇÃO E DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS/ RETELHAMENTOS/ TERRAPLENAGEM/ PODAÇÃO DE ÁRVORES/ CONSTRUÇÃO DE PALANQUES. TENDO AINDA COMO AGRAVANTE, O FATO DE QUE O SR. JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA, AFIRMA NA DECLARAÇÃO FORNECIDA AO T.C.E., QUE DESCONHECE AS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS / CONTRATOS/ RECIBOS). O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 30.327,00, o que equivale a 33.297,11 UFIR's**

VI) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 744), o Sr. **Erivaldo José Pereira**, que é funcionário da Prefeitura Municipal de Gravatá (ocupando o cargo de Artífice), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos que foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 745 a 933), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2567 a 2569), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS**

(vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES/ REVISÕES ELÉTRICAS E HIDRÁULICAS/ PINTURAS DIVERSAS/ ESPALHAMENTO DE PIÇARRO/ DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS/ TERRAPLENAGEM. TENDO AINDA COMO AGRAVANTE, O FATO DE QUE O SR. ERIVALDO JOSÉ PEREIRA, AFIRMA NA DECLARAÇÃO FORNECIDA AO T.C.E., QUE DESCONHECE AS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS / CONTRATOS / RECIBOS). O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 23.765,00, o que equivale a 26.092,45 UFIR's.**

VII) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 934 e 935), o Sr. **Alexandre Nunes Tavares** (que presta serviços à Prefeitura de Gravatá, lotado na sementeira do município), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos que foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 936 a 1108), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2570 e 2571), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES/ REVISÕES ELÉTRICAS E HIDRÁULICAS/ ESPALHAMENTO DE PIÇARRO/ DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS/ TERRAPLENAGEM/ CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS/ ETC. TENDO AINDA COMO AGRAVANTE, O FATO DE QUE O SR. ALEXANDRE NUNES TAVARES, AFIRMA NA DECLARAÇÃO FORNECIDA AO T.C.E., QUE NÃO RECONHECE AS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS/ CONTRATOS/ RECIBOS). O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 19.331,00, o que equivale a 21.224,20 UFIR's.**

VIII) – Em declaração fornecida ao TCE (fls. 1109 e 1110), o Sr. **Antonio Miguel de Almeida** (contratado pela Prefeitura de Gravatá, exercendo o cargo de mecânico), afirma que **NÃO EXECU-**

TOU os serviços que lhe foram atribuídos através dos empenhos qu 1 e foram emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 1111 a 229), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2572 e 2573), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: CAPINAÇÕES / REVISÕES HIDRÁULICAS / ESPALHAMENTO DE PIÇARRO / DESOBSTRUÇÃO DE ESGOTOS/ RETELHAMENTOS/ CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS. TENDO AINDA COMO AGRAVANTE, O FATO DE QUE O SR. ANTONIO MIGUEL DE ALMEIDA, AFIRMA NA DECLARAÇÃO FORNECIDA AO T.C.E., QUE NÃO RECONHECE COMO SUAS AS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS QUE LHE FORAM APRESENTADOS (EMPENHOS/ CONTRATOS/ RECIBOS). O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 14.600,00, o que equivale a 16.029,87 UFIR's.**

– Em declaração fornecida ao TCE (fls. 1230), o Sr. **Cícero Pedro de Oliveira** (contratado pela Prefeitura de Gravatá, no cargo de mecânico), afirma que **NÃO EXECUTOU** os serviços que lhe foram atribuídos, através dos empenhos emitidos em seu nome pela Prefeitura de Gravatá (fls. 1231 a 1345), **NEM RECEBEU** qualquer importância pelos referidos serviços (discriminados no Laudo de Engenharia – fls. 2573 e 2574), valendo salientar que a Equipe de Engenharia constatou que diversas obras/serviços vistoriados **NÃO FORAM EXECUTADOS** (vide Laudo). **CHAMAMOS A ATENÇÃO INCLUSIVE, PARA A DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS: Podação de Árvores/ Reforma de Prédio/ Pinturas Diversas/ Desobstrução de Esgotos/ Limpeza de Canal/ Retelhamento. O montante pago, INDEVIDAMENTE, corresponde a R\$ 1.686,40, o que equivale a 1.851,55 UFIR's.**

Como se vê, senhores, as graves irregularidades encontradas em Gravatá, no exercício financeiro de 1997, apontam não só para o descumprimento dos princípios da legalidade, eficiência e

economicidade, mas também, e sobretudo, pelo descumprimento do princípio basilar da probidade administrativa. A Constituição Federal de 1988, artigo 37, §4º, estatui o dever de probidade para o agente público ao dispor que “os atos de improbidade administrativa importaram a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei 8.429/92 regulamentou o referido dispositivo constitucional e estabeleceu os casos de improbidade, os quais podem decorrer de atos que resultam no enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiros e de atos que atentem contra os princípios norteadores da administração pública. O professor Wolgran Junqueira Ferreira, ao comentar a referida lei de improbidade assinala: “A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o improbo com a suspensão de direitos políticos. A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir à administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades dela decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondentemente vantagem ao improbo ou a outrem”.

No caso em apreço, a improbidade no trato dos recursos públicos restou evidenciada na realização de dispêndios causadores de vultosos prejuízos ao erário e em atos manifestamente contrários aos princípios constitucionais que norteiam a atuação do gestor público. Posto que não se tenha elementos concretos que possam configurar categoricamente o enriquecimento ilícito do Prefeito ou de servidores ou de terceiros, uma coisa é certa e não se pode contestar: não foi o Município de Gravatá quem enriqueceu como consequência dos atos, no mínimo negligentes, praticados pelo prefeito do Município.

É preciso lembrar que em todos os documentos apresentados pela Prefeitura, visando com-

provar a realização das despesas com obras e serviços de engenharia – notas de empenho e contratos, sobretudo – atuou o **prefeito** do Município na qualidade de **ordenador de despesas**, sendo também o responsável pelas ordens de todos os pagamentos efetuados. Em todos as notas de empenho e contratos consta a assinatura do prefeito. Ressalte-se, também, que a autoridade pública que autoriza a despesa e determina o pagamento tem o dever legal de liquidar as despesas. A liquidação da despesa, nos termos do disposto no artigo 62 e 63 da Lei 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Além do mais, estatuiu a referida norma que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Ora, houvesse agido o prefeito com presteza e nos exatos termos consignados na legislação citada, certamente o dano ao erário não teria existido. O comportamento negligente fica bem caracterizado e resultará na responsabilização administrativa e civil por parte deste Tribunal. Nada obstante, caberá ao Ministério Público, de posse de toda documentação enviada pelo Tribunal de Contas, interpor todas as medidas penais pertinentes, oportunidade em que, nos curso das fases instrutórias das referidas ações, e, certamente, auxiliado por profunda investigação policial e com a quebra do sigilo bancário de todos aqueles envolvidos nas ilicitudes, o processo penal esclarecerá definitivamente se, além de culpa, o administrador agiu com dolo e se o mesmo locupletou-se dos recursos da coletividade.

A propósito, já tramita perante a sessão criminal do TJE uma ação penal originária (Nº 49985-6) movida pelo Ministério Público Estadual contra o prefeito Silas Salgado da Silva justamente com base em parte dos documentos colhidos quando do exame dessa prestação de contas e que originaram o já mencionado processo de Destaque votado nesta sessão.

A defesa apresentada pelo prefeito limita-se a afirmar que os valores pagos pelas obras e serviços realizados estão dentro do preço de mercado e que outras encontravam-se inacabadas quando da

realização da vistoria por parte dos engenheiros deste Tribunal. Não faz acostar aos autos quaisquer elementos probantes de tais alegações, que possam, então, refutar as provas técnicas colhidos pelos engenheiros e consubstanciadas no Laudo e nos Relatórios Técnicos. Com efeito, não há nos autos qualquer elemento novo capaz de alterar os termos da Decisão Interlocutória que indeferiu, em abril de 1999, a solicitação de nova vistoria nas obras realizadas. A simples anexação de fotografias de supostos serviços e obras realizadas pela Prefeitura em nada altera as conclusões técnicas. Com efeito, à época da inspeção, os engenheiros constataram a inexistência das obras e serviços e, vale lembrar, que tudo isso ocorreu quando todos os documentos apresentados pela Prefeitura (notas de empenho, notas fiscais, recibos, contratos, boletins de medição, etc.) apontavam para a execução das referidas obras. Ressalte-se, ainda, que toda inspeção foi acompanhada por representante da Prefeitura, que, em momento algum, fez alusão acerca de obras inacabadas. A defesa simplesmente não se posiciona acerca das declarações fornecidas pelos próprios supostos credores da Prefeitura que afirmaram nunca ter prestado aqueles serviços à Edilidade.

Por último, senhor Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador-Geral, há que se ressaltar que os fatos apurados pelo excelente trabalho realizado pelos servidores deste Tribunal ensejam, sem qualquer sombra de dúvidas, a rejeição destas contas, a determinação de ressarcimento ao erário e a aplicação de multa em virtude das graves transgressões legais. Nada obstante, este Tribunal de Contas tem o dever Constitucional (CF, artigo 71, XI) de representar aos outros órgãos e Poderes sobre os fatos apurados em suas auditorias, de maneira que estes órgãos e Poderes possam tomar as medidas cabíveis pertinentes às suas competências. Não podemos esquecer a recente deliberação deste Tribunal, tomada em sessão deste mesmo Tribunal Pleno, no dia 23/2/2000, em que os membros desta Casa, acolhendo os termos do brilhante voto do Relator, Auditor Carlos Maurício Figueiredo, julgou irregular parte das contas desse mesmo Município de Gravata e diante das graves irregularidades comprovadas, além da responsabilização administrativa e civil do prefeito, recomendou

ao Ministério Público Estadual que representasse ao Tribunal de Justiça do Estado, nos termos do disposto no artigo 35, IV da CF c/c 91, IV da CE, com o escopo de o Estado intervir naquele Município para pôr fim à dilapidação do patrimônio municipal verificado na gestão do atual prefeito.

Pois bem, diante de todo esse quadro verificado na gestão do Município no ano de 1997, faz-se necessário que este Tribunal de Contas envie todos esses documentos ao MPE, a fim de que estes autos possam robustecer de provas aquela representação sugerida, que, como já é do conhecimento de todos, já foi protocolada e se encontra tramitando no âmbito judicial.

Poder-se-ia indagar se a renúncia do prefeito Silas Salgado Filho, ocorrida nesta última segunda-feira (28.2.00), tendo o vice-prefeito assumido o cargo em virtude da vacância, ensejaria a perda de objeto da mencionada representação feita pelo MPE. Decerto que não. É preciso deixar claro que a medida excepcional da intervenção do Estado no Município, instituto devidamente previsto na Constituição Federal, constitui medida de natureza saneadora visando restaurar a legalidade e a probidade na administração pública municipal. Não se trata de uma medida punitiva sobre o prefeito, mas, antes disso, uma medida profilática com o objetivo de restaurar a normalidade na administração. Trata-se, com efeito, de medida que se diferencia do *impeachment* ou da perda do cargo em virtude de condenação penal, estas sim, medidas de natureza pessoal, que buscam punir o responsável pelos ilícitos, devendo, nesses casos, o vice-prefeito assumir o cargo.

A intervenção se concretiza na administração sem qualquer relação com o fato de o prefeito ter renunciado e o vice-prefeito, nos termos legais, ter assumido o cargo. Isto sem se falar que, ainda que não haja ato culposo ou doloso produzido pelo vice-prefeito, não há como dissociá-lo da administração responsável pelas irregularidades. O vice faz parte do Governo eleito para administrar o Município. Ora, se a intervenção não se dá contra o prefeito, mas sim contra o governo, a gestão, com o intuito de sanear as contas públicas, não se pode falar, salvo melhor juízo, em perda de objeto da representação feita pelo MPE.

Admitir o contrário seria considerar o vice-prefeito um agente político autônomo, desvinculado da administração que está no poder; seria tornar inócuo o instituto da intervenção, porquanto o governo responsável pela má gestão poderia se valer do estratagema da renúncia do prefeito com vistas a continuar no poder através do vice-prefeito. Outrossim, considerando que dificilmente são detectadas irregularidades cometidas por um vice-prefeito que apenas cumpra o seu papel precípua de substituir, eventualmente, o prefeito, a intervenção, também por esse motivo, nunca seria levada a cabo, sendo, pois, manifesta letra morta.

A propósito dessa questão, citaria o posicionamento do professor constitucionalista Kildare Gonçalves Carvalho em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em setembro de 1994: “A renúncia antecipada do prefeito e a

assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstam juridicamente a intervenção foi o que decidiu o STF (RE 94252-PB), com o voto do ministro Leitão de Abreu assim expresso: “A intervenção pela qual se intenta restaurar a regularidade na administração municipal, supõe o interventor e o afastamento, por isso mesmo, do prefeito do município, bem que esse afastamento possua, em regra, caráter provisório, uma vez que a intervenção não é forma de destituição de cargo político, a qual só poderá ocorrer em face de outra causa legal. Em outras palavras, o ato de intervenção, ato político-administrativo, implica o afastamento de quem se ache na Chefia da Prefeitura, cujas atribuições passam ao interventor”.

Além da decisão mencionada pelo professor Kildare Gonçalves Carvalho, o STF também se posicionou na mesma senda por meio do RE 94379-PB. Vale citar a ementa de ambas as decisões:

Classe / Origem

RE-94252 /
RECURSO EXTRAORDINARIO.

Relator

Ministro LEITÃO DE
ABREU

Publicação

DJ DATA-7-8-81 PG-07436 EMENT VOL-01220-2 PG-00410 RTJ VOL-99-

1 PG-455

Julgamento

9/6/1981 –
SEGUNDA
TURMA

Ementa

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO (CF, ART-15, PAR-3.). 1 – E ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, QUE NÃO IMPORTA NA IMPOSIÇÃO DE PENA AO PREFEITO. 2 – ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. A RENÚNCIA ANTECIPADA DO PREFEITO TITULAR E A ASSUNÇÃO DO CARGO PELO VICE-PREFEITO NÃO OBSTAM JURIDICAMENTE A INTERVENÇÃO. ASSISTE, POR ISSO, AO GOVERNADOR, O PODER JURÍDICO DE NOMEAR O INTERVENTOR, COMO SEU DELEGADO, PARA O FIM DE RESTABELECEER A ORDEM NA ADMINISTRAÇÃO. 3 – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE SEGURANÇA AJUIZADO PELO VICE-PREFEITO. 4 – RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.

Classe / Origem

RE-94379 / PB

RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Relator

Ministro DÉCIO
MIRANDA

Publicação

DJ DATA-18-9-81 PG-9160 EMENT VOL-1226-3 PG-612 RTJ VOL-99

3 PG-1375

Julgamento

25/8/1981 –
SEGUNDA
TURMA

Ementa

– CONSTITUCIONAL. **INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO** (CF, ART. 15, PARÁGRAFO 3.). 1) E ATO POLÍTICO ADMINISTRATIVO, QUE EM SI MESMO NÃO EQUIVALE À IMPOSIÇÃO DE PENA AO **PREFEITO**. 2) ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO. A **RENÚNCIA ANTECIPADA DO PREFEITO TITULAR E A POSSIBILIDADE DE ASSUNÇÃO DO CARGO PELO VICE-PREFEITO NÃO OBSTAM JURIDICAMENTE A INTERVENÇÃO**. 3) PRECEDENTE: RE 94.252, RELATIVO AO MUNICÍPIO DE TAPERÓÁ, NO MESMO ESTADO. (D.J. 7.8.81).

Ambas as decisões, conquanto tenham sido tomadas sob a égide do ordenamento jurídico anterior (1967/69), estão em manifesta sintonia com os preceitos constitucionais ora vigentes. Com efeito, não houve qualquer alteração no instituto da intervenção capaz de alterar o mencionado posicionamento do STF. Portanto, senhores, não obstante ter havido a renúncia do prefeito do Município de Gravatá, continuo entendendo que caberá a este Tribunal enviar estas peças ao MPE a fim de robustecerem tanto a **Representação** que pediu a intervenção do Estado naquela municipalidade, como as futuras ações penais a serem propostas.

Nestes termos.

CONSIDERANDO a competência do Tribunal de Contas para emitir Parecer Prévio sobre as contas do prefeito (CF, artigo 71, I), bem como Julgar as suas contas quando este houver atuado na qualidade de ordenador de despesas (CF, artigo 71, II);

CONSIDERANDO que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas abrange o exame da legalidade, da moralidade, da eficiência, da economicidade, da publicidade e da impessoalidade na execução dos gastos públicos;

CONSIDERANDO que houve aplicação antieconômica de receitas públicas consubstanciada em superfaturamentos, pagamentos indevidos e fornecimento de materiais indevidos ou não utilizados em obras e serviços de engenharia contratados pela

administração municipal de Gravatá, no exercício financeiro de 1997, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência e da economicidade;

CONSIDERANDO que os excessos aconteceram nas obras e serviços relacionados à reforma do prédio da Prefeitura, à construção de miniusina de asfalto, à construção da barragem II de Mandacaru, à construção de lavanderias comunitárias, à construção de calçamentos, esgotos, muros, bueiros, bem como à operação “tapa-buraco” em diversas ruas da cidade;

CONSIDERANDO a existência de desvio de recursos públicos no pagamento de obras e serviços de engenharia **NÃO EXECUTADOS**, conforme resultado da inspeção técnica realizada e de **DECLARAÇÕES** assinadas pelos próprios pseudo contratados/credores dando conta de que não haviam prestado aquele serviço, nem tampouco haviam recebido qualquer quantia da Prefeitura de Gravatá;

CONSIDERANDO que os referidos desvios, caracterizados pela inexistência ou inexecução das obras e serviços, foram verificados nos dispêndios efetuados com a recuperação de doze escolas do Município e em obras e serviços contratados com os senhores Ivanildo Carlos de Santana, Djair José de Oliveira, Edson Batista de Oliveira, Rafael Soares da Silva, João Batista de Oliveira, Erivaldo José Pereira, Alexandre Nunes Tavares, Antônio Miguel de Almeida, Cícero Pedro de Oliveira, Durval Gomes de Freitas, Aurino Gomes da Silva, José Antônio do Nascimento, Nivaldo Felipe, Odilon Luna da Silva, João José dos Santos, George Hamilton P. Muniz, Josemir amaro de Moura, Mário Ferreira do Nascimento, José Rosendo dos Santos, Genival Pereira Cavalcante, Aldemires José de Santana, Carlos Alberto da Silva, José Marcolino da S. Filho, Joel José de Brito, José Roque da Silva, Amaro Severino da Costa, José Mário Salgado, José Luís Bezerra, Paulo Fernando de Souza Júnior, Luis Antônio da Silva, Cícero Batista de Oliveira, Geraldo Severino dos Santos, Rildo de Barros Ramos, Edmilson Bernardo de Lima, Heleno Correia de Melo, Jair Rodrigues de Oliveira e Divino Sérgio de Farias;

CONSIDERANDO que o valor do dano ao erário resultante dos excessos e dos desvios soma **320.293,31 UFIR'S**;

CONSIDERANDO que o prefeito do Município, Silas Salgado da Silva, ordenou diretamente todas as despesas e todos os pagamentos que resultaram no mencionado dano ao erário;

CONSIDERANDO que houve afronta ao princípio da licitação pública (CF, artigo 37, XXI) quando a Prefeitura de Gravatá contratou sem licitação a empresa M.A.S. – *Assessoria e Consultoria Ltda.*, sob o argumento de ser inexigível o procedimento licitatório no caso, sem que ficasse comprovada a inviabilidade de competição ou que os serviços objeto do contrato eram de natureza singular e a contratada possuía a notória especialização, como exigem os artigos 25, II c/c 13, III da Lei 8.666/93;

CONSIDERANDO que, além da ausência de licitação, a contratação da empresa M.A.S. afrontou o disposto nos artigos 9º, III, 55, III e 57, §3º e 55, §2º da lei 8.666/93, uma vez que a Prefeitura efetuou o contrato com base em preço incerto e por prazo indeterminado, além do que estipulou a cidade do Recife, e não a sede da Prefeitura, como foro para dirimir eventuais litígios decorrentes da avença;

CONSIDERANDO que houve afronta ao princípio da licitação pública (CF, artigo 37, XXI) quando a Prefeitura de Gravatá contratou, com dispensa de licitação, serviços de elaboração de folhas de pagamento e aluguel de máquinas reprográficas, contrariando o disposto no artigo 24, II da Lei 8.666/93;

CONSIDERANDO que houve afronta ao princípio da licitação pública (CF, artigo 37, XXI) na aquisição, por meio de “convites”, de gêneros alimentícios para merenda escolar, quando o correto e legal, levando em conta o valor total das aquisições, nos termos do disposto no artigo 23, §5º da Lei 8.666/93, seria a realização de processo licitatório na modalidade “tomada de preços” com vistas a imprimir maior competitividade e proporcionar ganhos de escala ao erário;

CONSIDERANDO que houve afronta ao disposto

no artigo 9º, III da Lei 8.666/93 quando a Prefeitura permitiu que o servidor público municipal, Antônio Florentino de Medeiros, participasse de processo licitatório no Município;

CONSIDERANDO que houve manifesta afronta ao princípio da licitação, que tem como corolário o princípio da competitividade, na contratação de serviços de transporte no Município;

CONSIDERANDO que na prestação de contas das despesas com publicidade não consta o conteúdo da mensagem divulgada, contrariando a exigência da Resolução TC 5/91, ficando, pois, impossibilitado o exame da adequação dos gastos ao disposto no artigo 37, §1º da Constituição Federal, que exige que “a *publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal da autoridade ou servidores públicos*;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 71, VIII e §3º da CF c/c artigo 52, II e V da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que tanto no processamento das despesas com obras e serviços de engenharia quanto nas despesas efetuadas ao arrepio da lei de licitações públicas ficaram evidenciadas circunstâncias que ensejarão, além da responsabilidade administrativa e civil, a responsabilidade penal daqueles que contribuíram para as irregularidades e ilícitos, sobretudo, do prefeito do Município que atuou como ordenador de todos os dispêndios;

CONSIDERANDO que este Tribunal, nos termos do disposto no artigo 71, inciso XII da Constituição Federal, tem o dever de dar conhecimento ao Ministério Público Estadual acerca dos abusos e irregularidades apurados para que o mesmo tome as medidas cabíveis no campo penal;

CONSIDERANDO que as provas colhidas neste processo deverão ser encaminhadas ao Ministério Público Estadual – MPE, não só para efeito de propositura de ações penais, mas também para robustecer os termos da Representação já efetuada

pelo *Parquet* ao Tribunal de Justiça do Estado, objetivando a intervenção do Estado no Município de Gravatá;

CONSIDERANDO que a renúncia antecipada do prefeito não obsta juridicamente a intervenção, uma vez que a esta, enquanto ato político-administrativo, visa restaurar a legalidade e a normalidade administrativa no Município, não constituindo, pois, medida punitiva contra o prefeito, daí porque a assunção do cargo pelo vice-prefeito (Agente Político integrante do Governo municipal) não constitui, de *per si*, obstáculo para a decretação da intervenção (Precedentes do STF: RE 94252-PB; RE 94379-PB);

VOTO no sentido de que este Tribunal:

emita **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Gravatá a **REJEIÇÃO** das contas do prefeito **Silas Salgado da Silva**, referentes ao exercício financeiro de 1997 e, ainda

JULGUE IRREGULARES as contas do ordenador de despesas do Município, no ano de 1997,

Sr. **Silas Salgado da Silva**, determinando que o mesmo recolha aos cofres municipais o montante de **320.293,31 UFIR's** no prazo de 15 dias da irrecorribilidade desta decisão e, caso assim não proceda, que o título executivo emitido pelo Tribunal seja encaminhado à Prefeitura do Município para a devida cobrança executiva, bem como para o Ministério Público Estadual que, em caso de negligência do Poder Municipal, estará legitimado para executar o título emitido pelo Tribunal de Contas; aplico-lhe, ainda, **MULTA** no valor de **10.000 Ufir's** a ser recolhida nos termos preconizados na Lei Estadual 11.570/98 e, ainda,

Envie cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências; e determine o envio ao Departamento de Atos de Pessoal deste Tribunal dos documentos pertinentes ao item "Da auditoria de pessoal" do Relatório de auditoria a fim de que seja formalizado processo específico de "atos de pessoal".

É o voto.