



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**PROCESSO TCM Nº 75838-11 – TERMO DE OCORRÊNCIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAÍ**  
**DENUNCIADO: Sr. RONALDO MOITINHO DOS SANTOS – Gestor Municipal**  
**INTERESSADO: 1ª DCTE**  
**EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2010**  
**RELATOR: Cons. FERNANDO VITA**

## **RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Termo de Ocorrência lavrado pela **1ª DCTE**, versando acerca de irregularidades na aquisição de cimento pela Prefeitura Municipal de Iguai no valor total de **R\$ 139.368,00** (cento e trinta e nove mil, trezentos e sessenta e oito reais).

Informa o diligente Inspetor que *“(...) tais aquisições representaram 7.775 (sete mil, setecentos e cinquenta e cinco) sacos e todos os pagamentos foram efetuados através da conta 63.709-2 Fundo Especial do Petróleo e Royalties ANP Lei 9.478/97, o que representou 98,99% dos totais dos recursos repassados durante o ano a Prefeitura de Iguai (...)”*.

Por fim, ressalta que *“(...) apesar das aquisições estarem amparadas pelo Processo Licitatório nº 05/2010, modalidade Pregão Presencial, verificou-se que não consta nos processos de pagamento a relação das obras nas quais foram utilizados de forma específica os referidos materiais, infringindo dessa forma o inciso X do art. 3º da Resolução nº 222/92 TCM/BA, assim com, alínea d do § 3º do art. 4º da Resolução nº 1060/05 TCM/BA (...)”*.

Objetivando a preservação do devido processo legal e do direito de defesa constitucionalmente assegurados, solicitei fosse realizada a notificação do Gestor, o que restou atendido através do Edital nº **165**, que circulou no DOE de 22 de julho de 2011, sendo-lhe concedido o prazo de 20 dias para manifestação.

Atendendo ao chamado da Corte, manifestou-se o Gestor através do expediente protocolado sob o nº **TCM 76033-11**, onde sustenta o descabimento da acusação, vez que a aquisição de cimentos pela Prefeitura Municipal de Iguai, decorreu da *“(...) realização de obras públicas, garantidoras dos avanços pretendidos pela comunidade local (...)”*.

Além disso, indica *“(...) extenso rol de obras realizadas no Município de Iguai, durante o exercício financeiro de 2010 (...)”*.

Em despacho proferido às fls. 309, datado de **21 de setembro de 2011**, solicitei que fosse realizada inspeção *“in loco”*, sendo nomeada Comissão composta pelos Servidores **JOSÉ MIRANDA FIGUEREIDO** e **ARNALDO TAVARES NOYA** para realização das diligências e verificações, cujo parecer conclusivo e documentos foi apresentado às fls. **314/312**, em **02 de dezembro de 2013**.

Garantindo-se o princípio constitucional da ampla defesa, foi notificado o Gestor, através do DOE (fls. 266), para que se manifestasse a respeito da conclusão dos trabalhos de campo realizados pela Comissão designada por este Tribunal, o que restou atendido através da petição tombada sob o nº **00084-14**, de fls. **329/332**, acompanhada de documentos, onde repele as conclusões exaradas no Relatório de Inspeção.

Estando o feito em ordem, sem a necessidade de novas diligências, passo a proferir o voto na forma a seguir delineada.

## **VOTO**

A Inspeção efetuada a pedido da Relatoria foi contundente em afirmar o crescimento do consumo de combustíveis no período apontado na inicial, quando comparado com o ano anterior, trilhando sua conclusão sob os seguintes fundamentos:

“(…)

### **6 – INFORMAÇÕES OBTIDAS NO ATO DA INSPEÇÃO**

#### **6.1 – Entrevista do Sr. Luiz Dias da Silva (fl. 06 – PASTA AZ)**

(…)

Em entrevista, o Sr. Luiz Dias da Silva Filho informou que, embora a empresa estivesse em seu nome, o verdadeiro proprietário era o Sr. Hebinho, cuja sede ficava em Ibicuí, com filiais em Nova Canãa e Iguaí, ressaltando que ele apenas recebia e liberava o cimento vindo de Ibicuí, e que muitas vezes a mercadoria era entregue diretamente ao galpão da Prefeitura.

Disse ainda o entrevistado que não emitia Nota Fiscal, pois o talão de notas ficava em poder do Sr. Hebinho, a quem eram feitos os pagamentos.

Perguntado sobre o controle de saída dos sacos de cimento, informou que desconhecia, pois não assinava qualquer documento.

Por fim, o Sr. Luiz Dias informou que a Hebinho Construtora, após ser vencedora em processo licitatório, firmou contrato com a Prefeitura, fornecendo material para o Município durante dois anos, aproximadamente, e parou de entregar quando o pagamento começou a ser feito com atraso.

#### **6.2 – Visita à Sede da Empresa Fornecedora**

Após a entrevista do Sr. Luiz Dias, esta comissão se dirigiu ao Município de Ibicuí, com o fim de entrevistar o Sr. Heber de Santana Barreto, mais conhecido como Hebinho, o real proprietário da empresa fornecedora do cimento objeto do Termo de Ocorrência, mas em lugar deste encontrava-se sua esposa, Sra. Sara, a qual confirmou a informação do Sr. Luiz Dias de que o senhor Heber é o verdadeiro proprietário das três lojas. No entanto, ela ressaltou que apenas a sede, localizada

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia  
em Ibicuí, está em nome do Sr. Heber, e que as outras duas localizadas em Iguai e Nova Canaã, estão em nome do Sr. Luiz Dias e em seu nome, respectivamente.

Posteriormente, mediante contrato por telefone, o Sr. Heber Barreto confirmou todas as informações prestadas por sua esposa, Sra. Sara, e pelo Sr. Luiz Dias.

### **6.3 – Entrevista do Sr. Joais Melo de Almeida (fl. 08 – Pasta AZ)**

Retornando ao Município de Iguai, esta comissão se dirigiu ao galpão da Prefeitura, onde foi recebida pelo Sr. Joais Melo de Almeida, Ajudante do Depósito. Este informou que recebia o cimento e registrava a saída após a autorização do ex-Secretário de Administração, Sr. Roberto Moitinho dos Santos, a quem ele entregava os controles de estoque mensalmente.

Quanto à destinação do cimento adquirido pela Prefeitura, o Sr. Joais disse que às vezes servia para a fabricação de manilhas efetuadas no próprio depósito e outras para restauração de obras públicas, a exemplo de calçamento de ruas, buerios, muros, etc.

### **6.4 - Entrevista do ex-Secretário de Administração (fl. 05 – Pasta AZ)**

Entrevistado, o ex-Secretário de Administração, o Sr. Roberto Moitinho, informou que o cimento adquirido era destinado à reparação e construção de manilhas para o serviço de esgoto do município.

Quanto ao controle de entrada e saída de materiais adquiridos, o Ex-Secretário informou que permaneceu nos moldes da gestão anterior, qual seja, à medida que um setor ou uma Secretaria do Município ia solicitando, ele autorizava a entrega por intermédio de uma requisição, junto ao depósito da Prefeitura, mesmo local onde se fabricavam as manilhas e assim as obras iam sendo realizadas.

Ressaltou que os registros de entrada e saída dos materiais adquiridos pela Prefeitura ficavam sob a responsabilidade do ex-Secretário de Infra-Estrutura, Sr. Jorge Pales Carozo Júnior, e que este atualmente reside no Município de Jequié.

(...)

## **9 - CONCLUSÃO**

Diante do que pôde ser levantado nas entrevistas e nos documentos entregues durante a inspeção “in loco” na Prefeitura de Iguai, verifica-se que dos apontamentos citados no Termo de Ocorrência nº 75838-11 em desfavor do ex-Prefeito Municipal, Sr. Ronaldo Moitinho dos Santos, conclui-se pela sua **procedência**, notadamente em função das seguintes constatações:

Em que pese a coincidência nas informações das pessoas entrevistadas, com a afirmativa de que o cimento adquirido pela Prefeitura destinou-se a obras de manutenção e construção de manilhas e reparos das ruas, etc, não descaracteriza em nada o que fora denunciado neste Termo de Ocorrência. Ao contrário, traz o fato agravante de que o Sr. Luiz Dias da Silva Filho, tido como proprietário da empresa

credora intitulada Hebinlho Construtora, com endereço no Largo Fernando Costa, nº 03 – A, Iguai – BA, era apenas funcionário do estabelecimento, cujo verdadeiro dono era o Sr. Heber Barreto, mais conhecido como Hebinlho, o qual reside em Ibicuí (BA).

Ademais, durante a inspeção e posteriormente a ela, não foi apresentado à Comissão deste Tribunal qualquer registro feito à ocasião da execução da despesa, que pudesse demonstrar a existência de efetivo controle e comprovar a destinação do material adquirido, objeto da denúncia em análise.

A falta de controle de estoque, ou seja, a inexistência de registro de entrada e de saída de material, dá espaço a desvio de finalidade, além de impedir que se mensure a quantidade e o valor gasto em cada obra supostamente realizada com os recursos disponíveis para esse fim.

Por tudo o que foi apurado através dos trabalhos de inspeção em comento, conclui-se confirmando a total procedência do Termo de Ocorrência nº 75838-11 e reiterando a acusação de que houve comprova excessiva de sacos de cimento sem especificar a relação das obras que porventura foram beneficiadas com o material adquirido.

Enfatize-se, portanto, que foram infringidos os princípios constitucionais da economicidade e razoabilidade, bem como o inciso XLVI do art. 2º da Resolução TCM nº 222/92 e alínea d do § 3º do art. 4º da Resolução TCM nº 1060/05.

(...)"

**Neste sentido, com espeque no Relatório referenciado, tenho por procedente a Denúncia no que diz respeito à aquisição exagerada de cimento, restando violados os princípios da razoabilidade, economicidade e moralidade.**

A lição de doutrinadores de escol acerca do princípio da razoabilidade, ora enfoca a necessidade de sua observância pelos Poderes, como critério para reconhecimento de eventual inconstitucionalidade da lei, ora o apresenta como condição de legitimidade dos atos administrativos, ora aponta sua importância para o Judiciário quando da aplicação da norma ao caso concreto.

Isto demonstra de forma cristalina que a razoabilidade é essencial ao sistema jurídico como um todo e que sua utilização é essencial à concretização do direito posto.

Nesta ordem de ideias, considerando a filiação do ordenamento jurídico pátrio ao Direito Positivo, encontramos sua essência definida de forma lapidar pelo Mestre Miguel Reale<sup>1</sup>, que assim pontifica:

"Poder-se-á dizer que o Direito nasce do fato e ao fato se destina, obedecendo sempre a certas medidas de valor consubstanciadas na norma."

---

1 Lições Preliminares de Direito, p. 199, Saraiva, 4ª ed., 1977

Discorrendo acerca do princípio da razoabilidade, nos ensina Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>2</sup> “(...) **que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas --- e portanto jurisdicionalmente invalidáveis -- as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada**”

Por outras palavras, um ato não é razoável quando não existiram os fatos em que se embasou; quando os fatos, embora existentes, não guardam relação lógica com a medida tomada; quando mesmo existente alguma relação lógica, não há adequada proporção entre uns e outros; quando se assentou em argumentos ou em premissas, explícitas ou implícitas que não autorizam do ponto de vista lógico, a conclusão deles extraída.

De igual modo, os princípios da economicidade e moralidade, são reconhecidos pilares de elevada importância para o ato de administrar, servindo de substrato para embasar toda e qualquer pretensão dos administradores públicos.

Analisando o princípio da **moralidade** Marçal Justen Filho<sup>3</sup> esclarece perfeitamente seu alcance quando se refere a este como um “*princípio jurídico “em branco”, o que significa que seu conteúdo não se exaure em comando concretos e definidos, explícita ou implicitamente previstos no Direito legislado. O princípio da moralidade pública contempla a determinação jurídica da observância de preceitos éticos produzidos pela sociedade, variáveis segundo as circunstâncias de cada caso*”.

Já o vocábulo **economicidade** é amalgamado à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário sócio-econômico.

De se notar que o princípio da **economicidade** interage integral e complementarmente com o princípio da **eficiência**, sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa.

Por epílogo, cabe trazer à baila os ensinamentos do mestre Geraldo Ataliba, em “República e Constituição”<sup>4</sup>, quando diz:

“Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham uma interpretação e eficácia condicionada pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena

2 Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., rev. atual. e ampl., p. 63, Malheiros Editores, 1996.

3 O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário, conferência proferida no IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário, in Revista de Direito Tributário, vol. 67, p. 70, Malheiros Editores, 1996

4 República e Constituição, p. 6, Editora Revista dos Tribunais, 1985.

coerência interna ao sistema (a demonstração cabal disso está em J. M. Teran, Filosofia del Derecho, p. 146).

E mais além: 10 Op. cit. p. 236:

"Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema. Apontam os rumos a serem seguidos por toda sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).

Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até às últimas consequências. E demonstra que mesmo as normas constitucionais não tem igual eficácia, mas pelo contrário, se estruturam de forma piramidal, como entende a Escola de Viena, liderada pelo incomparável Kelsen"

Como remate, Geraldo Ataliba faz suas as palavras de Celso Antônio, quando assevera:

"Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, precisamente porque define à lógica da racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico".

A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro<sup>5</sup>, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve *“questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.”*

Assim, ao meu sentir, pecou a administração no que diz respeito à observância dos princípios constitucionais da **razoabilidade e economicidade**, em razão da desproporção aferida entre os gastos efetivados e a destinação dos recursos, sendo certo que a quantia gasta poderia ser melhor aplicada em outras ações administrativas, **não logrando o Gestor demonstrar que o INCREMENTO dos GASTOS COM AQUISIÇÃO DE CIMENTO foram efetivamente originados das situações fáticas por ele descritas em sua defesa.**

Tem-se, por conseguinte, como vergastados os princípios constitucionais da economicidade e razoabilidade na consecução dos gastos relacionados no presente expediente.

Por outro turno, é possível concluir-se pela existência de falhas no Sistema de Controle Interno do Executivo, que deve buscar aprimorar os cuidados na avaliação e orientação dos gastos do Município, de modo a cumprir sua missão constitucional (art. 74, incisos I a IV da Constituição Federal e art. 90, incisos I a IV e respectivo parágrafo único, da Constituição Estadual) e adequar-se ao regramento imposto pela Resolução TCM nº 1.120/05.

---

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Direito Administrativo", 8ªed., São Paulo, Atlas, 1997, p. 490



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Registra-se que, conforme bem elucidado pela Equipe de Inspeção desta Corte, não foi apresentado qualquer documento hábil a comprovar a real existência de controle, capaz de comprovar a destinação do material adquirido, fato este que demonstra o total descuido da Administração Pública no controle de seus próprios gastos.

Assim, conclui-se pela violação dos princípios constitucionais supracitados, bem como da alínea d do § 3º do art. 4º da Resolução TCM nº 1060/05.

**Destaco, por fim, que em razão de não ter sido demonstrada nos autos a existência de desvios ou o não recebimento dos produtos adquiridos, deixa-se de determinar o ressarcimento do montante despendido, o que não impede, contudo, que em eventual desdobramento e investigação, o Ministério Público Estadual possa apurar a responsabilidade dos envolvidos e possível ressarcimento.**

Por todo o exposto, **vota-se**, fundamentado no inciso XX do art. 1º da Lei Complementar nº 06/91, combinado com o art. 3º e §1º do art. 10, da Resolução TCM nº 1225/06, pelo conhecimento e **PROCEDÊNCIA** do **Termo de Ocorrência** Processo TCM nº 75838-11, apresentada contra o Sr. **Ronaldo Moitinho dos Santos – Ex-Prefeito Municipal de Iguai**. Em razão do ilícito praticado aplica-se ao Gestor, com arrimo no inciso II e III do art. 71 da citada Lei Complementar nº 06/91, a **multa** de **R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)**, a ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida na Resolução TCM nº 1124/05, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.

Em face das irregularidades consignadas nos autos, determina-se a representação da presente **Denúncia**, por intermédio da Assessoria Jurídica deste TCM, ao douto Ministério Público, fundamentado no inciso XIX, do art. 1º e na letra “d”, do inciso I, do 76, da Lei Complementar nº 06/91.

Cópia deste decisório aos **interessados**.

Ciência à competente Coordenadoria de Controle Externo.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 20 de maio de 2014.

**CONS. FERNANDO VITA**  
**Relator**

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br) e acesse o formato digital assinado eletronicamente.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia