



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

PROCESSO: 01436/21– TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Recurso de Revisão

ASSUNTO: Recurso de Revisão em face do Acórdão APL-TC 00290/20, Processo 03403/16.

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Porto Velho

INTERESSADO: Getúlio Gabriel da Costa - CPF nº 035.730.522-15

RESPONSÁVEIS: Sem Responsáveis

ADVOGADOS: ALESSANDRO DOS SANTOS AJOUZ - OAB Nº. OAB 21276/DF

RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva

GRUPO: I

SESSÃO: Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 7 a 11 de março de 2022.

EMENTA: RECURSO DE REVISÃO. FUNDAMENTAÇÃO VINCULADA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS. INOCORRÊNCIA.

1. A elaboração de documentos inverossímeis por parte da comissão de fiscalização do contrato administrativo, que impedem a correta liquidação da despesa, caracteriza culpa grave, na modalidade negligência, e enseja a responsabilização por violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64 e, consequentemente, gera o dever de reparar o dano ao erário.
2. Evidenciada a suficiência do acervo probatório em que fundamentado o acórdão APL-TC 00290/20, impõe-se o desprovisionamento do recurso de revisão interposto com fundamento no inciso II do art. 34 da LC 154/96.
3. Recurso conhecido e desprovido.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Getúlio Gabriel da Costa (CPF 035.730.522-15), por seus advogados constituídos, contra o Acórdão APL 00290/20, prolatado nos autos do Processo 03403/2016/TCE-RO, que cuidou de Tomada de Contas Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

instaurada para apuração de danos ao erário em contratos de locação de equipamentos no âmbito do Município de Porto Velho.

2. Naqueles autos foram julgadas irregulares as contas do ora recorrente, em razão de, na condição de membro da comissão de fiscalização, ter subscrito controles diários com falhas de preenchimento, tornando inverossímeis os registros atinentes à liquidação da despesa do serviço de hora-máquina prestado à municipalidade.

3. Ao final foram imputados ao recorrente débitos e pena de multa, conforme trecho adiante transcrito:

[...] VIII – Julgar irregular, nos termos do disposto no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a presente tomada de contas especial em relação a Roberto Eduardo Sobrinho, CPF 006.661.088-54; Erenilson Silva Brito, CPF 469.388.002-78; Francisco Sizinho Gomes, CPF 056.242.403-25; Getúlio Gabriel da Costa, CPF 035.730.522-15; M & E Construtora e Terraplanagem Ltda., CNPJ 06.893.822/0001-25; Edvan Sobrinho dos Santos, CPF 419.851.252-34; RR Serviços de Terceirização Ltda., CNPJ 06.787.928/0001-44 e Robson Rodrigues da Silva, CPF 469.397.412-91, pelos fundamentos expostos ao longo do voto a eles relacionados;

IX – Imputar solidariamente débito, com fundamento no art. 19, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, nos seguintes termos, em valores atualizados até agosto de 2020:

a) R\$ 83.575,16 (oitenta e três mil, quinhentos e setenta e cinco reais e dezesseis centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 130/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.a, da DDR];

b) R\$ 836.741,04 (oitocentos e trinta e seis mil, setecentos e quarenta e um reais e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 131/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.b, da DDR];

c) R\$ 455.691,44 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e noventa e um reais e quarenta e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 030/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.c, da DDR];

d) R\$ 52.998,54 (cinquenta e dois mil, novecentos e noventa e oito reais e cinquenta e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 031/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.d, DDR];

X – Aplicar multa, nos termos do art. 54, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a: [...]

d) Getúlio Gabriel da Costa, em 1% do valor de R\$ 1.429.006,18, o que perfaz o montante de R\$ 14.290,06 (quatorze mil, duzentos e noventa reais e seis centavos); [...]

4. Inconformado, o recorrente fundamenta seu recurso na insuficiência dos documentos constantes nos autos para justificar sua condenação e consequente imputação de débito, bem como aplicação de pena de multa.

5. Alega não bastar a presunção de violação às leis, devendo ser cabalmente comprovado o elemento subjetivo do agente para fins de condenação. Argumenta que a culpa lhe fora atribuída de forma objetiva, sem demonstração efetiva do dever legal objetivo violado e de prova documental de tal responsabilidade, tanto é que o MPC e SGCE opinaram pela regularidade de suas contas.

6. Sustenta que, ao não restar demonstrada à saciedade a conduta delituosa, deve ser aplicado o *princípio do in dubio pro reo*, aplicável ao processo penal e invocado por força das disposições da LC 154/96 para aplicação na legislação comum.

7. Ao final, requereu o recorrente a concessão de efeito suspensivo ao recurso para suspender os efeitos do acórdão APL 00290/2020, em razão da tramitação de ações de improbidade ajuizadas em seu desfavor no âmbito do TJRO e o risco de *bis in idem*. No mérito, pugna pela exclusão de sua condenação ou, caso mantida, requer seja reduzida a penalidade à aplicação do art. 55 da LC 154/96, ou seja, com aplicação isolada da pena de multa, por suposta prática de ato de gestão deficiente.

8. Por meio da DM 0180/2021-GCESS, em análise preliminar, conheci do recurso de revisão, haja vista o atendimento aos pressupostos processuais, e indeferi o pedido de efeito suspensivo vindicado, porquanto não demonstrada a probabilidade de provimento do recurso e risco de dano de difícil reparação.

9. Em sequência o recorrente apresentou novo pedido de concessão de efeito suspensivo ao acórdão APL 0290/20 (Documento 08712/21), o qual foi indeferido por meio da DM 0239/2021-GCESS/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

10. O Ministério Público de Contas, na condição de *custos legis*, apresentou parecer de lavra do e. Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, no bojo do qual opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento, mantendo-se integralmente a decisão objurgada (ID 1135075).
11. Por fim, vieram os autos conclusos para julgamento.
12. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

I – Do cabimento

13. A teor do art. 34 da Lei Complementar 154/96, da decisão definitiva proferida por esta Corte cabe o manejo de Recurso de Revisão, uma só vez, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma do inciso III do art. 29 da mesma lei, devendo se fundar o recurso em três hipóteses: I – erro de cálculo nas contas; II – falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.
14. Por se tratar de recurso oponível após o trânsito em julgado de decisões definitivas, as situações listadas são excepcionalíssimas e sujeitas à interpretação legal restritiva, como medida tendente a garantir a estabilização das decisões definitivamente proferidas pela Corte de Contas e, com isso, conceder segurança jurídica.
15. No caso em apreço, o recurso é pautado em alegada insuficiência dos documentos que conduziram à condenação do recorrente, que afirma inexistirem provas de que tenha atuado, ao menos, com culpa grave para a consecução do dano ao erário apontado.
16. Em sendo esse o caso, é evidente o cabimento do recurso, pois atende à hipótese prevista no inciso II do art. 34 da LC 154/96. Ademais, foi manejado de forma tempestiva pelo interessado, conforme consta na certidão de ID 1063581, que é parte legítima e interessada, motivo pelo qual deve ser conhecido por esta Corte.
17. Superada a questão de admissibilidade, passe-se ao mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

II – Do mérito

18. No bojo da Tomada de Contas Especial n. 3403/2016/TCE-RO fora apontada irregularidade atribuível aos membros da comissão de fiscalização, consubstanciada na subscrição de controles diários adulterados e incompletos quanto à fiscalização do serviço, tornando inverossímeis os registros relativos à liquidação do serviço de hora-máquina e contribuindo para a ocorrência de dano ao erário.

19. Os documentos probatórios analisados por equipe de auditoria demonstraram que os controles diários foram adulterados por meio de rasuras, sobreposições de letras e utilização de corretivo, com o claro propósito de majorar o quantitativo de horas trabalhadas. Apontou-se, ainda, que os controles não representavam a realidade, visto registrarem jornadas ininterruptas de máquinas e haver divergência entre os controles preenchidos por motoristas e aqueles registrados nas planilhas, sem prejuízo da existência de lacunas nos documentos produzidos pela comissão de fiscalização.

20. Ao apreciar as provas e conclusões alcançadas pela unidade técnica e MPC, o Tribunal Pleno desta Corte, à unanimidade, reconheceu a impossibilidade de evidenciar quem foram os agentes responsáveis por adulterar os documentos, tendo em vista que tal adulteração poderia ter ocorrido após a conferência dos registros pela comissão de fiscalização. Por esse motivo a responsabilidade por tal irregularidade pontual não foi atribuída aos membros da comissão de fiscalização, dentre os quais está o ora recorrente.

21. Inobstante tal fato, reconheceu a Corte ser inevitável a atribuição aos membros da comissão de responsabilidade pelas falhas no preenchimento (ausência de informações necessárias nos formulários), tendo em vista que **os agentes detinham o dever funcional de zelar pelo preenchimento correto dos documentos tendentes a promover a liquidação da despesa e falharam gravemente em tal função.**

22. Conforme apontado pela equipe de auditoria, os agentes teriam subscrito mais de 1.300 controles incompletos, imprecisos e lacunosos, os quais não eram aptos a comprovar a efetiva liquidação da despesa. Em verdade, o que se observa nos autos é a **total ausência de fiscalização dos serviços pelos agentes responsáveis**, em que sequer havia o preenchimento adequado dos formulários, que se destinavam apenas a atender formalmente a uma determinação de controle feita por este Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

23. Importa consignar que as **falhas no preenchimento dos documentos eram de fácil detecção**, sendo certo que os membros da comissão de fiscalização, caso tivessem atuado de forma minimamente diligente, poderiam ter verificado as inconsistências e adotado providências para correção. Entretanto, **limitaram-se a subscrever os documentos e, assim, atestaram a prestação de serviços que, como se viu naqueles autos, não existiram.**

24. Por meio de **convincente e suficiente acervo probatório** restou, assim, **comprovada gravíssima inobservância do dever de cuidado** por parte dos membros da comissão de fiscalização, que agiram com grave negligência, e assim contribuíram para a ocorrência de danos ao erário.

25. Pela pertinência, transcreve-se trecho do acórdão ora recorrido que bem elucida a questão.

[...] 281. Como já dito, da análise pormenorizada dos autos é possível perceber que as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria referem-se a dois fatos: a adulteração dos controles diários e as falhas no preenchimento desses documentos pelos membros da comissão de fiscalização.

282. Em relação ao primeiro fato – adulteração de controles diários – de fato, assiste razão ao corpo técnico e ao parquet, uma vez que não é possível evidenciar nos autos quem foram os agentes responsáveis por adulterar os documentos, tampouco se identifica a natureza do elemento subjetivo da conduta dos envolvidos.

283. Entretanto, a questão relativa às falhas no preenchimento (ausência de informações necessárias nos formulários), inevitavelmente é atribuível aos membros da comissão de fiscalização dos contratos.

284. Isso porque **esses agentes, na condição de fiscais, deveriam zelar pelo preenchimento correto e adequado dos documentos tendentes a promover a liquidação da despesa.**

[...]

286. No caso em questão, **ao preencherem os documentos relativos ao controle da despesa sem adotar os devidos cuidados, deixando campos em branco e fazendo descrições genéricas da finalidade do serviço, os agentes atraíram para si a responsabilidade pelo dano decorrente de eventuais falhas na liquidação da despesa.**

287. Aqui, o que se verificou foi a total ausência de fiscalização dos serviços pelos agentes responsáveis por fazê-lo. Não se vê aqui uma simples falha na liquidação da despesa, mas uma completa ausência de controle, em que se quer havia o preenchimento adequado de formulários predeterminados.

288. Assim, se os agentes foram especificamente indicados para fazer a fiscalização dos contratos e assinam documentos inverídicos, sem cumprir o seu mister, praticaram o ato com alto grau de negligência.

[...]

290. Assim, **diante da constatação da grave culpa dos agentes apontados como responsáveis, os argumentos relativos à ausência de má-fé são irrelevantes para esse ponto, pois apenas são capazes de afastar a alegação de adulteração dos documentos e não as falhas no preenchimento dos documentos de controle do serviço.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

291. Especificamente em relação a Getúlio, verifica-se a alegação de que sequer tinha conhecimento de que fazia parte de comissão de fiscalização, dado seu baixo grau de escolaridade. No entanto, ainda que esse argumento seja plausível, é de impossível comprovação.

292. Assim, considerando que há sua assinatura nos documentos, a mera alegação de desconhecimento da função não é capaz de afastar sua responsabilidade pelas falhas verificadas nos controles diários. [...] – Grifou-se.

26. Importa assentar, no ponto, que a jurisprudência pátria é pacífica quanto à **desnecessidade da comprovação de dolo ou má-fé, sendo suficiente a configuração de negligência no dever de zelar para responsabilização dos membros de comissão de fiscalização pelos danos decorrentes de sua atuação.** Nesse sentido:

[...] 6. A elaboração de documentos inverossímeis por parte da comissão de fiscalização do contrato administrativo, que impedem a correta liquidação da despesa, caracteriza culpa grave, na modalidade negligência, e enseja a responsabilização por violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64 e, conseqüentemente, gera o dever de reparar o dano ao erário. [...] (Acórdão APL-TC 00327-21, Proc. 03405/16. Relator: Edilson de Sousa Silva)

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS. MUNICÍPIO DE BURITIS. Preliminares. Chamamento de corresponsáveis. Indício de prejuízo ao erário. Relação custo-benefício manifestamente desfavorável. Racionalização e economia processuais. Adiamento do julgamento. Inoportuno. Questões relativas à ausência de nexo de causalidade e de dolo (ou má-fé). Teoria da asserção. Denegada. Exame do mérito. Execução do contrato. IRREGULAR LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 67, § 1º, LEI Nº 8.666/93. ALTERAÇÃO CONTRATUAL SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. IRREGULARIDADES GRAVES CONSUMADAS. PENA PECUNIÁRIA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. (Processo 3.282/2008-TCER, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto)

Acórdão 2469/2020-TCU - PLENÁRIO, Rei. Min. Bruno Dantas: O argumento de que o recorrente não obteve qualquer vantagem ilícita decorrente de sua participação junto a CPL da DRT/MA também deve ser rejeitado. Segundo precedente do Tribunal, **a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

ocasionou o dano ao erário (Acórdão 2367/2015-TCU-Plenário, Rei. Min. Benjamin Zymler). - grifou-se.

Acórdão 310/2011-TCU- Plenário, Rei. Min. André de Carvalho: Para configurar a irregularidade das contas é desnecessária a comprovação de dolo ou má-fé por parte dos membros de Comissão de Licitação, mas, tão-somente, a configuração de culpa, caracterizada pela negligência no dever de zelar pela regular condução do procedimento licitatório. Não é possível admitir que a Comissão de Licitação adote a postura passiva de dar encaminhamento a procedimento licitatório, promovendo o julgamento das propostas sem a presença de todos os elementos exigidos pela Lei 8.666/93.

(...) A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92” (Acórdão nº 859/2006 – Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, Processo nº 010.848/2003-6)

Acórdão nº 468/2007-TCU-Plenário, Rei. Min. Benjamin Zymler: prejuízo apurado deverá ser ressarcido ainda que seja reconhecida a boa-fé do responsável.

A culpa por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano. - grifou-se.

27. Assim como apontou o Ministério Público em seu parecer, o acórdão combatido não se baseou em responsabilidade objetiva, nem em responsabilidade genérica, mas sim na atuação negligente do fiscal, no caso o recorrente, a qual foi suficiente e determinante para a materialização das irregularidades examinadas naqueles autos, e independe da verificação do dolo dos agentes envolvidos ou da prática de adulteração voluntária dos controles.

28. Em suma, a elaboração de documentos inverossímeis por parte da comissão de fiscalização do contrato administrativo, que impedem a correta liquidação da despesa, caracteriza culpa grave, na modalidade negligência, e enseja a responsabilização por violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64 e, conseqüentemente, gera o dever de reparar o dano ao erário. Evidente, assim, o acerto do acórdão recorrido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

29. No mais, ainda que o recorrente questione a razoabilidade da imposição do dever de ressarcimento ao erário, visto ter sido responsabilizado por apenas uma conduta e diante de sua parca condição funcional/financeira, impõe-se seja rememorado que a penalidade de ressarcimento ao erário visa, como o nome sugere, a recomposição do patrimônio público lesado. Por isso, o dever de ressarcir independe da análise de questões pessoais do agente responsável, a exemplo de sua condição financeira, e tem como referencial o valor do dano causado. Havendo dano ao erário, surge o dever de ressarcir.

30. A pena de multa, por outro lado, foi estabelecida com atenção aos parâmetros legais e em patamar absolutamente razoável, proporcional e próximo do mínimo legal, pois fixada em 1% do valor do dano atualizado, quando a legislação admite que a sanção pode corresponder até mesmo a 100% do valor do prejuízo causado.

31. Ante o exposto, impõe-se seja negado provimento ao recurso de revisão em apreço, mantendo-se integralmente a decisão recorrida, pois demonstrada a suficiência dos documentos probatórios em que fundamentado o acórdão APL-TC 00290/20 e o acerto do direito ali aplicado.

PARTE DISPOSITIVA

32. Ante todo o exposto, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a seguinte decisão para:

I – Conhecer do Recurso de Revisão interposto por Getúlio Gabriel da Costa (CPF nº 035.730.522-15), por atender aos pressupostos legais;

II – Negar provimento ao Recurso de revisão, mantendo inalterado o Acórdão APL-TC 00290/20, proferido no processo 03403/2016/TCERO, pois demonstrada a suficiência dos documentos probatórios em que fundamentada a decisão recorrida;

III – Dar ciência desta decisão ao recorrente, via Diário Oficial, cuja data de publicação deve ser observada como marco para eventual interposição de recursos, ficando registrado que o voto e parecer do MPC, em seu inteiro teor, encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico desta Corte de Contas (www.tce.ro.gov.br), bem como ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

IV - Fica autorizada a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais;

V – Após a adoção das medidas de estilo e certificação do trânsito em julgado do acórdão, arquivem-se os autos.

É como voto.

Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 7 a 11 de março de 2022.

Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Relator