



PROCESSO TC N.º 04070/12

Natureza: Recurso de Revisão em Inspeção Especial de Contas

Unidade Jurisdicionada: Secretaria da Administração do Município de João Pessoa

Recorrente: Flávio Rodolfo Pinheiro Lima

Exercício: 2010

EMENTA: Direito Constitucional e Financeiro. Secretaria da Administração do Município de João Pessoa – Poder Executivo – Recurso de Revisão em Inspeção Especial de Contas – Exercício de 2010. Recurso de Revisão. Pressupostos de admissibilidade atendidos. Demonstração da hipótese de cabimento. Conhecimento do recurso. Utilização de documento falso para amparar adesão a ata. Ilícitude. Dolo demonstrado. Provimento da revisão.

PARECER Nº 099/20

Cuidam os presentes autos de **Recurso de Revisão** interposto em processo de Inspeção Especial de Contas Anual do Sr. Gilberto Carneiro da Gama, na qualidade de ex-Secretário Municipal de Administração de João Pessoa/PB, relativa ao exercício de 2010, em que se ataca o Acórdão APL-TC 00842/18, publicado em 05/12/2018.

Recurso de Revisão às fls. 899/919.

No Relatório de fls. 928/936, o Corpo Técnico desta Corte de Contas concluiu no sentido do provimento do Recurso de Revisão interposto.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Em Cota ministerial de fls. 939/942, verifiquei que não havia sido ainda oportunizado ao ex-Gestor Interessado o contraditório e a amplitude de defesa, em face da ausência de intimação para apresentação de contrarrazões, motivo pelo qual sugeri o procedimento.

Acolhendo a manifestação Ministerial, o Exmo. Conselheiro Relator, em despacho de fls. 943/944, determinou a intimação do Interessado, o que foi feito por meio da publicação de fls. 945, conforme certidão de fls. 946.

O Interessado, por sua vez, permitiu fosse o prazo escoado *in albis*, motivo pelo qual não foi renovado qualquer relatório de auditoria.

Logo após, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

1. Dos requisitos de admissibilidade

De início, ressalte-se que o presente recurso preenche os requisitos exigidos para sua admissibilidade, motivo pelo qual deve ser conhecido.

Poder-se-ia até questionar a legitimidade recursal do Recorrente – Denunciante original – para a apresentação da presente insurgência, uma vez que não figura como cadastrado no feito.

No entanto, entendo que o Recorrente, até mesmo porque foi o Denunciante que protocolou o DOC 08177/11, denúncia relacionada ao



PROCESSO TC N.º 04070/12

processo¹ e que foi julgada improcedente por parte deste E. Tribunal, possui, ainda que na qualidade de terceiro juridicamente interessado, Interesse Recursal para o manejo do recurso, desde que a seu tempo e modo, e limitada a controvérsia aos fatos associados ao objeto de sua denúncia.

Registre-se que, de acordo com o art. 222 do RITCE/PB:

Art. 222. Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

O entendimento acima sustentado encontra respaldo também na regra inscrita no art. 74, §2.º da CF/88 em comunhão com o art. 5.º, LV, quando afirmam que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes

¹ O processo não se limita à Denúncia em questão, mas engloba seu conteúdo.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Analizando-se de maneira conjunta os permissivos constitucionais acima, e adequando-os à realidade desta Corte de Contas, entendo ser perfeitamente possível assumir a legitimidade do Denunciante para interpor os recursos regimentalmente previstos, diante da perpetuação de seu interesse e da capacidade que lhes atribui o art. 74, §2.º da Constituição Federal de 1988, cujo intuito é reproduzido pelo art. 76, §2.º da Constituição do Estado da Paraíba:

Art. 76. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado, que procederá no prazo máximo de sessenta dias à apuração, enviando relatório conclusivo à Assembléia Legislativa e ao denunciante.

Perceba-se, inclusive, que a Constituição Estadual previu que deve ser encaminhado ao Denunciante informação quanto à conclusão dos trabalhos de apuração da denúncia formatada, fazendo crer que o Interesse do mesmo não finda com a apresentação da Denúncia, mas vai além.

Dito isto, vejo que o Recorrente enquadrrou sua insurgência no permissivo legal de cabimento do recurso de revisão, à guisa do que delimita o art. 237, III, do Regimento Interno desta E. Corte e art. 35 da LOTCE:

Art. 237. De decisão definitiva, proferida nos processos sujeitos a julgamento pelo Tribunal de Contas, cabe Recurso de Revisão ao Tribunal Pleno, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, dentro do prazo de (05) cinco anos, contado a partir da publicação da decisão, tendo como fundamentos um ou mais dos seguintes fatos:



PROCESSO TC N.º 04070/12

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

§ 1º. No caso de alegação da hipótese prevista no inciso III do caput deste artigo, o requerente deverá demonstrar que desconhecia a existência dos documentos à época do julgamento ou que deles não pode fazer uso.

§ 2º. A falsidade a que se refere o inciso II do caput deste artigo será demonstrada por meio de decisão definitiva proferida por Juízo Cível ou Criminal, conforme o caso, ou deduzida e provada no próprio Recurso de Revisão.

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no art. 30 desta lei, e fundar-se-á: (...) III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Com efeito, o documento novo encartado pelo Recorrente pode ser assim considerado, pois se trata de decisão judicial – ainda que não transitada em julgado – que reconhece o uso de documento falso pelo ex-Gestor relacionado nos autos para obtenção de vantagens em processo deste Tribunal.

Ainda que não transitada em julgado a decisão apresentada pelo Recorrente, entendo que o documento pode perfeitamente servir de supedâneo para o conhecimento da Revisão, uma vez que a controvérsia suscitada aborda fatos que foram determinantes para o afastamento de irregularidade denunciada pelo aqui Recorrente, como veremos mais adiante.

Isto posto, quanto ao conhecimento do recurso, estou de acordo com a d. Auditoria, posto que de fato encontram-se preenchidos os pressupostos de admissibilidade recursal.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Passemos então à análise meritória da insurgência.

2. Do mérito

No mérito, o Recorrente alega que a documentação trazida aos autos seria suficiente para que se considerasse procedente a denúncia inicialmente apontada, uma vez que o acórdão proferido tomou por base, para a rejeição desta, documento falso utilizado pelo ex-Gestor Interessado.

O recurso apresentado ataca apenas e tão somente os fatos abaixo identificados²:

- ♦ *Superfaturamento no montante de R\$ 434.460,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), considerando-se 6.000 (seis mil) carteiras adquiridas; e*
- ♦ *Despesas não licitadas no montante de R\$ 3.338.658,80 (R\$ 36.392,40 + R\$ 3.302.266,40).*

Diante da extensão do pedido recursal, discordo em parte do Relatório de análise do recurso de revisão, que se debruçou novamente sobre eivas que não foram objeto da peça recursal, as quais elenco a seguir:

- ♦ Despesas excessivas, no valor de R\$ 479.911,68, decorrentes de aditivo contratual irregular firmado com a empresa SIMPLESTEC Informática Ltda;
- ♦ Recebimento indevido da remuneração acumulada, por parte do Sr. Gilberto Carneiro da Gama, nos

² Até porque o interesse recursal do Recorrente se limita aos fatos atrelados a sua denúncia.



PROCESSO TC N.º 04070/12

cargos de Secretário de Administração e Agente de Promotoria, no valor total de R\$ 37.735,78.

Como dito, divirjo do relatório de auditoria por entender que essas matérias acima listadas não foram questionadas no Recurso e, se fossem, não poderiam ser rediscutidas porque não haveria interesse recursal do ora recorrente.

Pois bem.

O parecer ministerial de fls. 869/881, analisando a eiva rediscutida, assim asseverou:

“(…)

Quanto à suposta irregularidade da despesa não licitada no valor de R\$ 3.302.206,40, esta Representante do Parquet de Contas ao compulsar os autos do presente processo, verificou que consta à fl. 686 o Ofício N.º 412/2010, enviado pela Coordenadoria de Controle de Licitações do Estado do Piauí ao Secretário da Administração à época, Sr. Gilberto Carneiro da Gama, informando que a mencionada Coordenadoria apurou e não verificou qualquer irregularidade no tocante às liberações das Atas de Registro de Preços nºs 123/2009 e 06/2008, ficando devidamente autorizada a respectiva utilização.

Como o levantamento desta irregularidade pela Auditoria se deu em razão do cancelamento (Ofício N.º 357/2010) das autorizações emitidas pelo Governo do Estado do Piauí, subsistindo nova autorização Ofício N.º 412/2010, entende-se pelo saneamento da eiva.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Cumpra salientar que a nova autorização emitida pelo Governo do Piauí ocorreu devido a não verificação de irregularidades nos certames licitatórios que originaram as Atas de Registro de Preços, o que significa que houve prévia licitação da despesa, nada tendo a ver com a vantajosidade de qualquer das Atas para a Administração Pública municipal de João Pessoa.”

Percebe-se do referido parecer que um motivo fundamental para o afastamento da eiva foi a constatação da existência do Ofício N.º 412/2010, que afastaria a irregularidade constatada em virtude de que o levantamento desta irregularidade pela Auditoria se deu em razão do cancelamento das autorizações emitidas pelo Governo do Estado do Piauí, e, subsistindo nova autorização encaminhada por meio do Ofício N.º 412/2010, entendeu-se pelo saneamento da eiva.

O acórdão proferido e aqui atacado, por sua vez, julgou os atos de gestão discutidos nos autos regulares com ressalvas, julgando a denúncia formatada pelo Recorrente improcedente. Destaque-se que o Ofício N.º 412/2010, dormente nos autos (fl. 686), possuiu considerável relevância para fins de afastamento da eiva.

Realizando agora o necessário contraponto entre o documento novo apresentado e as conclusões a que se chegou quando do julgamento acima referido, temos que esta Corte de Contas foi levada a engano por ato malicioso do ex-Gestor, uma vez que foi constatado pelas investigações realizadas nos autos do processo de n.º 0010166-81.2018.815.2002 (com



PROCESSO TC N.º 04070/12

espectro bem mais amplo que aquelas possíveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba):

“De acordo, ainda, com a peça pórica, restou constatado que a documentação apresentada pelo denunciado, era falsa, tratando-se de uma montagem levada a efeito com o intuito de ludibriar a Auditoria do TCE/PB, fato de fácil constatação, já que não há registro de existência do ofício nQ 412/10-CCEL/PI, tampouco do parecer técnico nº 009/2010, além de que, os citados documentos encontravam-se sem numeração de páginas, demonstrando, visivelmente, que não faziam parte do procedimento administrativo nº 012007, que formaliza o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços em comento, portanto, atestando o conteúdo falso dos documentos.

(...)

O ofício de nº 412/2010 possui conteúdo ideologicamente falso, na medida em que o processado, inseriu declaração falsa (suposta autorização da Coordenadoria e Controle de Licitações do Estado do Piauí para Adesão à Ata de Registro de Preços), cujo objetivo foi alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, o que demonstra a materialidade do crime de falsidade ideológica. A autoria, sem sombra de dúvidas recai sobre a pessoa do denunciado.

Consta do citado documento, não só a inverdade sobre seu conteúdo, sua idéia, mas, ainda, a falsa assinatura do suposto subscritor (Zorbba Baependi da Rocha Igreja), então Coordenador Geral da



PROCESSO TC N.º 04070/12

Coordenadoria de Controle das Licitações do Estado do Piauí, fato que pode ser comprovado fazendo-se urna análise comparativa dos documentos carreados às fls. 116/123 e o ofício em questão, sendo, da mesma forma que explanado alhures, despicienda qualquer prova pericial.

Ao contrário do que alega o réu em suas derradeiras alegações, o que leva a sua culpabilidade no presente caso, não é a ausência, pura e simples, de urna letra 'b' no nome do suposto subscritor, vício meramente material, mas a existência, além do conteúdo ideologicamente falso, de provas cabais no sentido de que a assinatura nele aposta, não ter nenhuma semelhança com outras apostas, pela mesma pessoa, em outros documentos e contratos firmados com a Administração Pública, conforme documentação abundante nos autos.

Inexiste no processo qualquer prova de que tenho o Estado do Piauí, autorizado a contratação da empresa DESK pela Administração Pública Municipal, após a expedição do ofício de 357/2010, que cancelou as liberações anteriormente concedidas, fls. 50.

O réu, por quase quatro anos foi cobrado pelo TCE no sentido de que catalogasse nos autos do processo administrativo de nº 4070/2012 a autorização que sanaria parte das irregularidades apontadas e, tão somente, no ano de 2016 é que veio apresentá-la, não sabendo, do mesmo modo que no Parecer Técnico, informar o porquê de tal ofício não constar do processo licitatório nos arquivos do Município, conforme informação constante às fls. 114 dos autos.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Este juízo não tem dúvida de que o réu, utilizando-se, novamente, do mesmo método astucioso, inseriu informações ideologicamente falsas no documento público e o apresentou ao TCE/PB como meio de sanar uma das irregularidades contra si apuradas junto a este Órgão com relação a Adesão da Ata em discussão.

Sua condenação, pois, é medida que se impõe.”

Ora, ainda que não transitada em julgado, a informação trazida pela sentença de mérito condenatória é por demais relevante e robusta, ao passo em que, de sua leitura, depreende-se que foram conduzidas investigações para averiguar a veracidade das informações suscitada na inicial proposta pelo Ministério Público Estadual.

Assim, e verificando que a condução do julgamento por esta E. Corte de Contas foi realizada tendo por diretriz documento ideologicamente e materialmente falso, não se podem pretender manter as conclusões do julgado contestado, devendo as despesas mencionadas ser consideradas como não lícitas e, portanto, irregulares.

O art. 37, XXI, da CF dispõe que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



PROCESSO TC N.º 04070/12

Nesse sentido, a regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações é a precedência de processo licitatório, e a Lei de Licitações e contratos, no art. 1º e seu parágrafo único, informa que, em regra, as despesas pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, subordinando-se, também, ao regime da Lei os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos, devem ser precedidas de licitação, culminando num contrato administrativo.

A mesma Lei apresenta casos em que poderá não haver prévia licitação.

Não se desconhece que o procedimento de adesão a atas, ainda que questionável juridicamente quanto a sua compatibilidade constitucional, é utilizado por todos os entes administrativos. Ocorre que, no caso ora revisado, houve uma mácula gravíssima no procedimento de adesão, que foi a inserção de documentos falsos para amparar a contratação. Logo, o fato merece a devida reprimenda por parte desta Corte, inclusive reforçando o alegado sobrepreço com prejuízo ao erário estadual.

Por tais motivos, creio que o fato narrado não pode ser mitigado para fins de análise dos atos de gestão abordados no processo, até mesmo em virtude da malícia empregada para a utilização de documento com viés comprovadamente falso, e que atingiu o seu objetivo de levar a engano este Colendo Tribunal de Contas, de modo que deve ser aplicada multa ao Gestor



PROCESSO TC N.º 04070/12

responsável em razão da desobediência ao preceito legal, reformando-se ainda o julgamento inicial para que sejam consideradas IRREGULARES as contas (os atos) de Gestão apresentadas.

Por fim, e no tocante ao superfaturamento no montante de R\$ 434.460,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), **decorrente da utilização do documento constatado como sendo falso,** não há como me afastar das conclusões do Parecer Ministerial acostado aos autos, posto que este já concluía:

“A propósito, foi verificado pela Auditoria que na ata do Pregão Presencial nº 123/2009, o preço unitário do mobiliário escolar era de R\$ 300,65 (trezentos reais e sessenta e cinco centavos), enquanto que o preço pago pela Prefeitura de João Pessoa por produto equivalente foi de R\$ 373,06 (trezentos e setenta e três reais e seis centavos), o que originou um sobrepreço no montante de R\$ 434.460,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), ao considerar as seis mil carteiras adquiridas.

(...)

Enfim, considerando o dano ao erário decorrente do sobrepreço no valor de R\$ 434.460,00, deve ser imputado débito à autoridade responsável correspondente ao referido montante.

Ademais, é de se ver que a irregularidade em causa representa fortes indícios da prática de ato de improbidade administrativa e de eventual ilícito penal, cabendo, pois, representação ao Órgão Ministerial competente, para fins de análise e adoção de providências que entender cabíveis.”

**PROCESSO TC N.º 04070/12**

Assim o faço em razão de que o valor apurado como sendo superfaturado pelo Corpo Técnico desta Corte o foi em razão das adesões às atas levadas a efeito pelo ex-Gestor, e isto somente foi considerado regular (ainda que com ressalvas), no âmbito desta Corte, em razão da utilização maliciosa do documento agora sabidamente falso. A superveniência dos fatos apresentados pelo recorrente reforçam a ideia de direcionamento da contratação, o que, por sua vez, robustece a ilicitude do alegado sobrepreço.

Dito isto, opino ainda pelo provimento do recurso para que seja imputado ao ex-Gestor Responsável a quantia de R\$ 434.460,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), oriunda de sobrepreço identificado nos autos.

Nesse ponto, aliás, ainda que não tenha sido o Sr. Gilberto Carneiro o ordenador das despesas, entendo que o contexto fático-probatório apresentado legitima a imputação pelo seguinte fundamento.

O Decreto nº 9.830/19, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (aplicável, por sua vez, a todos os entes federados), dispõe em seu artigo 12, § 3º:

“O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.”

Quando se trata de ordenador de despesas, é até mais simples demonstrar ao menos o erro grosseiro do agente pagador. No caso dos autos, porém, embora não tenha ordenado pagamentos (ao menos é o que se extrai dos autos), o Recorrido conduziu o procedimento de contratação e subscreveu



PROCESSO TC N.º 04070/12

o contrato relacionado às despesas. E mesmo que não tivesse subscrito o contrato, a sua participação no processo de adesão, com a utilização **dolosa** de documento falso de total relevância para permitir a contratação, faz com que fique devidamente configurado o nexo causal entre sua conduta e o resultado danoso, estando devidamente comprovado o dolo do agente público.

Novamente se deve destacar que a ausência de trânsito em julgado da sentença condenatória penal não impede que esta Corte proceda à devida valoração dos fatos ali abordados. Afinal, há independência entre as instâncias civil, penal, administrativa e de controle. Obviamente que uma eventual decisão na esfera criminal declarando inexistência de autoria ou do fato poderia reverter a conclusão desta Corte. Entretanto, é plenamente possível que o processo prossiga desde já, tendo em vista que o fato novo foi devidamente apresentado e seu conteúdo tem potencial para reverter a decisão recorrida.

3. **Conclusão**

Dito isto, **OPINO** pelo **conhecimento** do **Recurso de Revisão** proposto pelo Terceiro Interessado e, no mérito, no sentido do **provimento** do presente Recurso de Revisão, reformando-se o Acórdão APL-TC 00842/18 para considerar como não lícitas as despesas no importe de R\$ 3.338.658,80; para aplicar multa ao ex-Gestor, a rigor do art. 56, II, da LOTCEPB; para que sejam considerados irregulares os atos de Gestão relacionados a 2010³, bem como para que seja imputado ao mesmo o valor de R\$ 434.460,00 (quatrocentos e

³ Ainda que os demais fatos não possam ser revisados, o objeto do recurso possui relevância para o reconhecimento da irregularidade.

**PROCESSO TC N.º 04070/12**

trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), referente ao sobrepreço identificado quando da análise meritória por parte da d. Auditoria.

OPINO, ainda, pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado da Paraíba para que, conhecendo dos fatos aqui narrados, adote as providências que entender cabíveis quando ao superfaturamento constatado.

É como opino.

João Pessoa, 6 de fevereiro de 2020.

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador do Ministério Público de Contas/PB