ACÓRDÃO - AC00 - 1421/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4324/2022
PROTOCOLO	: 2163489
TIPO DE PROCESSO	: PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE COSTA RICA
REQUERENTE	: JOSE AUGUSTO MAIA VASCONCELLOS
ADVOGADOS	: BASTOS, CLARO & DUAILIBI ADVOGADOS ASSOCIADOS OAB/MS Nº 326/2007; BENTO ADRIANO MONTEIRO DUAILIBI OAB/MS Nº 5.452; CAMILA CAVALCANTE BASTOS BATONI OAB/MS Nº 16.789; E OUTROS.
RELATOR	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – CÂMARA MUNICIPAL – IRREGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – INSTRUÇÃO PROCESSUAL INCOMPLETA – DIVERGÊNCIA DE VALORES NA PUBLICAÇÃO DA DVP – ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL DE FORMA IRREGULAR – DESOBEDIÊNCIA A LIMITE LEGAL CARACTERIZADA PELO EMPENHO DA DESPESA EM MONTANTE SUPERIOR ÀS DOTAÇÕES DISPONÍVEIS – APLICAÇÃO DE MULTA – RAZÕES DO REQUERENTE – ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS JURÍDICOS NA DECISÃO – SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 20, 21 E 22 DA LINDB – DIFICULDADES REAIS DO GESTOR – ALEGAÇÕES INSUFICIENTES – DEVER DO GESTOR DE COMPROVAR TODOS OS ASPECTOS DEFINIDOS NO ART. 59, I DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 – IRREGULARIDADES NÃO AFASTADAS – IMPROCEDÊNCIA.

1. Não procede a alegação de decisão fundamentada em valores abstratos ou violação ao art. 20 da LINDB, uma vez que citado artigo foi regulamentado pelo art. 3º do Decreto 9.830/2019 que define valores jurídicos abstratos como aqueles previstos em normas jurídicas de alto grau de indeterminação e abstração.

2. Não se vislumbra violação do art. 22 da LINDB, pois se de um lado a lei determina aos órgãos de controle que considerem os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, por outro estabelece o §1º do mesmo artigo que serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, as quais devem ser demonstradas e comprovadas.

3. Compete ao gestor prestar contas perante este Tribunal, nos termos do art. 76 da Constituição Estadual. Nos termos do art. 59, I da Lei Orgânica do TCE/MS, as contas serão julgadas regulares quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos de gestão.

4. Não procede a alegação de ausência de fundamentação do acórdão e voto, uma vez que os achados foram devidamente explorados pelo corpo técnico, que subsidiaram a decisão objurgada, estando expresso que está “consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas”, fato que, nos termos do art. 80, §1º, do

Regimento Interno desta Corte de Contas, constitui as razões de decidir, passando a integrar o ato.

5. Permanece a reprovação das contas de gestão em razão da ausência de documento ou fato capaz de afastá-la, sendo quatro irregularidades detectadas, entre elas a desobediência a limite legal, não restando comprovada eventual violação aos §§ 1º e 2º do art. 22 da LINDB, uma vez que a multa foi fixada em 50 UFERMS, o que caracteriza, média, 12,5 UFERMS para cada.

6. Improcedência do pedido de revisão.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos na 16ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 8 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pelo **conhecimento** e **improcedência** do presente **Pedido de Revisão** interposto pelo Sr. **José Augusto Maia Vasconcelos**, ex-presidente da Câmara Municipal de Costa Rica, mantendo-se inalterado o Acórdão AC00 - 751/2020, prolatado nos autos do TC/11405/2016, com fundamento no art. 176, II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018; e pela **intimação** do Sr. **José Augusto Maia Vasconcelos**, ex-presidente da Câmara Municipal de Costa Rica, nos termos do art. 50, I da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 8 de novembro de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Vistos, etc.

Trata-se de Pedido de Revisão interposto pelo Sr. José Augusto Maia Vasconcelos, ex-presidente da Câmara Municipal de Costa Rica, em face do Acórdão AC 00 - 751/2020 prolatado nos autos do TC/11405/2016 nos seguintes termos:

> **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – DIVERGÊNCIA ENTRE VALORES – ESCRITURAÇÃO INCORRETA – GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA – DESOBEDIÊNCIA AOS LIMITES ESTABELECIDOS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL E NAS LEIS PERTINENTES – IRREGULARIDADE – MULTA**.
>
> A ausência de documentos exigidos, a divergência de valores apresentados na publicação do demonstrativo contábil, a escrituração incorreta das peças contábeis e a desobediência, na gestão financeira e orçamentária, aos limites estabelecidos, decorrente da execução de despesa em valor superior ao autorizado, constituem infringência à norma constitucional, legal e regulamentar, que motiva a declaração de irregularidade da prestação de contas anual de gestão e aplicação de multa ao responsável.
>
> **ACÓRDÃO**
>
> Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da Prestação de Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal de Costa Rica, referente ao exercício financeiro de 2015, com aplicação de multa ao Sr. José Augusto Maia Vasconcellos no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, concedendo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Sustentou, em síntese, que o referido acórdão deve ser reformado, vez que o embasamento utilizado não corresponde às provas e alegações debatidas nos autos. Argumenta, ainda, que a decisão desta Corte de Contas afronta literalmente disposição de lei, em especial, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, em razão do *quantum* sancionatório imputado ao recorrente.

As razões do pedido recursal e a respectiva documentação foram recepcionadas pela Presidência desta Corte de Contas como Pedido de Revisão (peça 04).

Os autos foram encaminhados ao gabinete do relator, Conselheiro Waldir Neves Barbosa, que concedeu efeito suspensivo ao acórdão guerreado (DSP – G.WNB – 8579/2022).

Ato contínuo, o Ministério Público Contas opinou pelo conhecimento e não provimento do pleito.

É o relatório. Passo ao **Voto**.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Preliminarmente, necessário se faz fixar duas premissas: as hipóteses de cabimento do pedido de revisão e as irregularidades que fundamentaram a decisão.

Nos termos do art. 73 da LC 160/2012, o pedido de revisão deve ser fundamentado em pelo menos uma das seguintes hipóteses: (i) prova inequívoca de erro de cálculo ou de demonstração financeira; (ii) prova inequívoca de falsidade ou ineficácia de documento que embasou a decisão; (iii) superveniência de novos documentos que possam alterar o resultado do julgamento; (iv) nulidade processual que tenha prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa; (v) a ofensa à coisa julgada ou (vi) a violação literal de disposição legal.

Revisitando os autos originais (TC/11405/2016, fl. 281), verifico que as irregularidades que pautaram a reprovação das contas versam sobre:

> a) A prestação de contas anuais de gestão em apreço não está instruída com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B, da INTCE nº 35/2011, pelos motivos expostos no item 2.2.2, incorrendo com isso em infração prevista no artigo 42, II, da LOTCE/MS;
>
> b) Divergência de valores apresentados na publicação do demonstrativo contábil juntado nos autos, conforme apontado no item 2.2.3, contrariando assim o comando do art. 37, caput, da CF/88 e, do art. 48, caput, da LRF; caracterizando também realização de ato administrativo sem a observância dos requisitos formais exigidos, conduta infracional tipificada no art. 42, caput e V, da LO-TCE/MS;
>
> c) As peças contábeis foram escrituradas de forma irregular e com inobservância aos artigos 95, 96, 104 e 105 da Lei nº 4.320/64, incidindo no disposto do art. 42, VIII, da LO-TCE/MS, conforme item 2.2.6.
>
> d) Desobediência, na gestão financeira e orçamentária, aos limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nas leis pertinentes, tendo em vista a execução de despesa em valor superior ao autorizado, infração prevista no art. 42, caput, da LO-TCE/MS, em conformidade com o item 2.2.5.

Estabelecidas as possibilidades de cabimento do pedido de revisão bem como as irregularidades que fundamentaram a decisão guerreada, passamos às teses defendidas pelo jurisdicionado.

Em suas razões, sustenta suposta violação aos artigos 20, 21 e 22 da LINDB (fls. 09/10), argumentando que a decisão combatida não demonstrou os fundamentos jurídicos e consequentemente os efeitos administrativos da decisão desta Corte de Contas. Alega, ainda (fl. 09), que a decisão não considerou as dificuldades reais do gestor, nem os efeitos práticos administrativos. Conclui, afirmando que a decisão se baseou em preceitos abstratos (fl. 11), sem apontar a conduta cometida pelo agente público.

De plano, não vislumbro a alegada decisão fundamentada em valores abstratos, ou qualquer violação ao art. 20 da LINDB. Isso porque esse artigo foi regulamentado pelo art. 3º do Decreto 9.830/2019 que define valores jurídicos abstratos como aqueles previstos em normas jurídicas de alto grau de indeterminação e abstração.

Pois bem. Como dito alhures, temos que as irregularidades que motivaram a aplicação da multa e a irregularidade das contas estão descritas à fls. 286/287 dos autos originários, quais sejam: Instrução processual incompleta (ausência de documentos), divergência de valores na publicação da DVP, escrituração contábil de forma irregular, desobediência a limite legal caracterizada pelo empenho da despesa em montante superior às dotações disponíveis.

Destarte, não há que se falar em normas jurídicas com alto grau de indeterminação. O que se verifica é clara subsunção, ou seja, adequação do fato comprovado nos autos à norma.

Quanto à alegada violação do art. 22 da LINDB, não vislumbro tal violação, pois se de um lado a lei determina aos órgãos de controle que considerem os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, por outro estabelece o §1º do mesmo artigo que serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Assim, se por um lado, os órgãos de controle devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, por outro, **o gestor deve demonstrar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado sua ação**.

Nas três oportunidades em que o gestor manifestou-se nos autos (TC/11405/2016 – peças 25, 33 e 39) em nenhuma delas trouxe qualquer elemento que permitisse avaliar suas reais dificuldades, tampouco demonstrou as circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram sua ação, para que esta Corte Contas pudesse, a partir de suas justificativas, levar em consideração seus ***reais obstáculos e necessidades***. Destaca-se que a lei menciona **especificamente dificuldades e obstáculos reais.** Portanto, obstáculos esses comprovados e trazidos a conhecimento desta Corte de Contas à época própria.

Por fim, considerando, como já mencionado, que as contas em questão detectaram quatro irregularidades, entre elas a desobediência a limite legal, tenho que não resta comprovado eventual violação aos §§ 1º e 2º do art. 22 da LINDB (fl. 10), vez que a multa foi fixada em 50 UFERMS, o que caracteriza, média, 12,5 UFERMS para cada irregularidade detectada, sendo a desobediência a limite legal, a mais grave

de todas elas.

Ademais, sustentou ofensa ao art. 41, §1º, I e II da Lei Complementar nº 160/2012, almejando eximir-se da responsabilidade pelas irregularidades contábeis detectadas.

Sem razão o recorrente. Compete ao gestor prestar contas perante este Tribunal, nos termos do art. 76 da Constituição Estadual. De mais a mais, nos termos do art. 59, I da Lei Orgânica do TCE/MS, as contas serão julgadas regulares quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos de gestão.

Portanto, é dever do gestor como ordenador de despesas, comprovar todos os aspectos definidos no art. 59, I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

Feitas tais considerações, resta comprovado que o recorrente também não se desincumbiu do ônus de provar que a decisão combatida violou expressa disposição legal.

Em sua manifestação (fls. 33-36), a Procuradoria de Contas entendeu que "*os argumentos apresentados no presente pedido de revisão, independente do ângulo em que se interprete, são meramente protelatórios, vez que resta devidamente certificado a ausência de documentos obrigatório na prestação de contas em questão, consoante se verifica nas manifestações da Divisão de Fiscalização e no parecer da Auditoria*" (fl. 36).

Ademais, verifica-se que o presente pedido busca a reforma do acórdão AC00 - 751/2020 emitido nos autos do TC/11405/2016, com vistas a conversão da sanção aplicada em recomendação. Tal discussão já havia sido proposta pelo jurisdicionado em sede de recurso ordinário (TC/11405/2016/001), contudo, de forma intempestiva, ocasionando seu indeferimento (DSP – GAB. PRES. – 30736/2021, fl. 31) por parte da presidência desta Corte, senão vejamos:

> Vistos, etc.
>
> Inconformado com os termos do r. Acórdão n. 751/2020, proferido nos autos TC/11405/2016, JOSÉ AUGUSTO MAIA VASCONCELOS, apresenta Recurso Ordinário, conforme razões e documentos protocolizados sob o n. 2135670.
>
> O presente recurso foi manejado perante esta Corte de Contas no dia 20 de outubro de 2021, enquanto o jurisdicionado foi cientificado da decisão objurgada em 23 de julho de 2021, logo, de forma intempestiva, de modo que lhe falta pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular.
>
> Ante o exposto, indefiro a tramitação do presente recurso face a sua flagrante intempestividade e determino seja disso, dado conhecimento aos interessados.

O presente pedido de revisão não apresentou documentação nova, fundamentando sua irresignação apenas na alegação de que a transparência fora devidamente comprovada nos autos originais e que há desproporcionalidade na multa

aplicada.

Quanto à tese de ausência de fundamentação do acórdão, observa-se que os achados foram devidamente explorados pelo corpo técnico, haja vista os documentos de fls. 255-244 (ANA – DFCGG -12450/2019) e fls. 254-274 (PAR – GACS CLO-15086/2019) que subsidiaram a decisão objurgada. Tanto o voto condutor, como o Acórdão declaram de maneira expressa estarem *"consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas"* (fl. 287), fato que, nos termos do art. 80, §1º do Regimento Interno desta Corte de Contas, constitui as razões de decidir do respectivo Acórdão, passando a integrar o ato.

Ademais, das quatro irregularidades apontadas pela Auditoria e mencionadas na decisão, apenas duas foram objeto do presente Pedido de Revisão, quais sejam: a falta de transparência (fl. 12 destes autos) e ausência de documentos (fl. 13), ficando fora do escopo do pedido de revisão a escrituração irregular e a desobediência a limite legal (empenho de despesa acima do valor fixado na LOA).

Arguiu, também, que a decisão combatida constitui ofensa aos documentos juntados aos autos que evidenciam a publicidade das contas da Câmara Municipal. Sustenta, ainda, que a decisão se baseou na ausência de documentos – divergência de valores (fl. 12) e que tal decisão não merece prosperar porque a 3ª ICE teria atestado à fl. 255 dos autos originários (TC/11405/2016) que a totalidade dos documentos apresentados estava em conformidade com a IN 35/2011. Aduz que (fl. 14), ainda que fosse detectada uma mera impropriedade, esta por si só não acarreta automaticamente declaração de irregularidade, porque inexistente o dano ao erário. Prosseguiu afirmando (fl. 17) patente contradição, pois, nos dizeres do recorrente, em determinado momento o voto teria afirmado que todos os documentos necessários e obrigatórios foram enviados, ao mesmo tempo que constata violação ao princípio da publicidade. Assevera que não se pode alegar descumprimento do princípio da publicidade simplesmente porque os dados contábeis apresentam algum tipo de inconsistência (fl. 17). Por fim, sustenta (fl. 18) que os documentos de fls. 155/222, juntamente com os documentos de fls. 219/222 e 09/10 demonstram o respeito ao princípio da publicidade.

Portanto, para adequado processamento do pedido de revisão analisado resta definir se o recorrente conseguiu demonstrar que a decisão combatida se baseou na ausência de documentos que o recorrente alega constar dos autos (fl. 18) e se existe a alegada contradição na decisão, no que tange a eventual violação do princípio da publicidade.

O primeiro ponto a esclarecer é que, analisando o Acórdão combatido e seu respectivo voto condutor, não se vislumbra a contradição alegada pelo recorrente. Explico: o recorrente confunde (vide argumentação de fls. 16/17) a declaração de tempestividade inserta à fl. 280 dos autos originários (TC/11405/2016), com declaração de completude (totalidade dos documentos que devem obrigatoriamente constar das Contas de Gestão nos termos da IN nº 35/2011). Isso porque, em cada

item, a extinta IN 35/2011 trazia em seus anexos o prazo de entrega dos documentos e rol dos documentos que deveriam obrigatoriamente constar da Prestação de Contas. Assim, é perfeitamente possível cumprir o prazo de remessa das contas, fixado no mesmo anexo, sem que a prestação de contas fosse apresentada de forma completa, tal como ocorreu nestes autos.

O segundo ponto é esclarecer qual foi a irregularidade que o Acórdão detalhou para considerar violado o princípio da publicidade. Neste aspecto, importante destacar que o Acórdão guerreado expressamente declara estar *"consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas",* de modo que tal declaração, nos termos do art. 80, §1º do Regimento Interno desta Corte de Contas, constitui as razões de decidir do relatório voto bem como do acórdão, passando a integrar o ato. Observo, ainda, que consta da fl. 287, item "b", o fundamento da irregularidade, a qual está descrita no item 2.2.3 do parecer da Auditoria que transcrevo a seguir:

> No caso, foi apresentada cópia da publicação da Demonstração das Variações Patrimoniais (peça n. 3, fls. 15/19) que contém informações que divergem das registradas no demonstrativo apresentado na peça n. 6 (fls. 32/35).
>
> Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e também incorreu na infração prevista no art. 42, *caput* e inciso V, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

Fonte: Parecer PAR - GACS CLO - 15086/2019 – TC/11405/2016 – fl. 260

Portanto, a alegação baseia-se na divergência entre a DVP de fls. 32/35 (peça 6) em contraponto com a peça 3 – fls. 15/19. Especificamente, destaca-se que a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) publicada, conforme se verifica à fl. 15, demonstra um resultado patrimonial negativo de R$ 2.847.225,52, enquanto a versão impressa (fls. 32/35) apresenta resultado patrimonial positivo de 65.494,39.

Logo, diferentemente do alegado pelo recorrente à fl. 18, os documentos de fls. 155/222, 219/222 e 09/19 não demonstram o cumprimento do princípio da publicidade.

Verificando a resposta a intimação (fls. 155/222), observa-se que consta o Balanço Patrimonial, o Anexo 06, o Anexo 17 e a Demonstração do Fluxo de Caixa, ausente, portanto, qualquer documento que possa elidir a irregularidade demonstrada pela Auditoria à fl. 260.

Sendo assim, o recorrente não se desincumbiu do ônus de comprovar que a decisão guerreada se fundamentou em documento ineficaz, uma vez que os documentos que comprovariam o alegado (fl. 18) não foram capazes de elidir a

irregularidade. Ao contrário, já haviam sido considerados pela Divisão competente, pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas em suas manifestações.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo o parecer da Procuradoria de Contas, e com fulcro no art. 80, §1º do Regimento Interno, **voto**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** e **IMPROCEDÊNCIA** do presente Pedido de Revisão interposto pelo Sr. José Augusto Maia Vasconcelos, ex-presidente da Câmara Municipal de Costa Rica, mantendo-se inalterado o Acórdão AC00 - 751/2020, prolatado nos autos do TC/11405/2016, com fundamento no art. 176, II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018;

II **–** Pela **INTIMAÇÃO** do Sr. **José Augusto Maia Vasconcelos**, ex-presidente da Câmara Municipal de Costa Rica, nos termos do art. 50, I da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pelo conhecimento e improcedência do pedido de revisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 8 de novembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**
Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

KBV/MFGM