Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 742/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/03899/2012/001
PROTOCOLO	: 1682034
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA DO TABOADO
RECORRENTE	: ANDRÉ ALVES FERREIRA
ADVOGADOS	: FERNANDO ORTEGA – OAB/MS 13.701; GIUSEPE FAVIERI – OAB/MS 16.395
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – IRREGULARIDADE MANTIDA – REGISTROS NO ANEXO 14 – BALANÇO PATRIMONIAL DE RECEITA SEM COMPROVAÇÃO – PAGAMENTOS ANTECIPADOS – NÃO PROVIMENTO.

Ausentes os elementos necessários a afastar integralmente as irregularidades motivadoras da emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo do Município, o não provimento do recurso é medida que se impõe.

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, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **conhecer e negar provimento** ao Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. **André Alves Ferreira**, em face do Parecer Prévio **PA00-G.MJMS-47/2015**, proferido nos autos TC/MS nº 03899/2012, ante a ausência de fundamentos fáticos, jurídicos e de provas a permitir, a alteração do **Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais** da Prefeitura do citado município, exercício de 2011.

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – Da instrução processual:

Tratam estes autos de **Recurso Ordinário** interposto pelo **Ex-Prefeito Municipal de Aparecida do Taboado/MS**, Sr. **André Alves Ferreira**, regularmente representado por advogado – f. 825 dos autos principais -, em face do **Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais** da Prefeitura do citado município, exercício de 2011 - **(PA00-G.MJMS-47/2015)**, proferido nos autos **TC/MS nº 03899/2012**, pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas nos seguintes termos:

> **"IV – DECISÃO**
>
> **O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, dando cumprimento ao que dispõe o § 1º do artigo 24 da Constituição do Estado, combinado com o inciso I do artigo 21 da Lei Complementar nº 160/2012 e,
>
> Por unanimidade de votos, ao apreciar o processo em epígrafe na 29ª Sessão Ordinária proferida no dia 9 de dezembro de 2015, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora Marisa Serrano:
>
> I – As contas da Prefeitura Municipal de Aparecida do Taboado, MS, referente ao exercício financeiro de 2011, gestão do Sr. André Alves Ferreira, Ex-Prefeito Municipal, CPF nº 201.936.70178, obtenha o "PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO", com fulcro no Art. 21, I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, sem prejuízos das cominações, anteriores ou posteriores, impostas em julgamentos de outros processos.
>
> II – Pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, em obediência ao Artigo 50 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.
>
> **V –** Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Participaram do julgamento, Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssima Senhora Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano-Relatora, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dr. Ronaldo Chadid, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jerson Domingos. Presente o Representante do Ministério Público de Contas Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Dr. José Aêdo Camilo".

1.1 – Das razões recursais e seus documentos instrutórios.

O recorrente iniciou suas razões relatando a tramitação dos autos principais e em seguida apresentou em preliminar alegação de nulidade de sua intimação na instrução processual, através da qual o mesmo deveria apresentar novos documentos visando afastar as irregularidades – f. 819.

Afirmou que a correspondência relativa ao Termo de Intimação nº 15718/2014 foi entregue à pessoa estranha ao recorrente, conforme se pode comprovar nos autos do TC/03899/2012, às f. 821, tendo sido decretada sua revelia (f. 822).

Que já havia informado seu novo endereço a esta Corte de Contas, de modo que a correspondência deveria ter chegado ao endereço correto, o que não ocorreu, o que prejudicou seu direito a ampla defesa, apresentando doutrina em seu favor e requerendo a declaração de nulidade do mencionado ato processual e os subsequentes, devolvendo-lhe o prazo para defesa, fundamentando.

Prosseguiu apresentando as razões de mérito à sua pretensão, momento em que informa o encaminhamento de todos os documentos cujas ausências motivaram o parecer prévio contrário à aprovação das contas e destacou de modo mais específico o tema ligado ao "Balanço Patrimonial", decorrente dos questionamentos relativos à conta pagamentos antecipados, afirmando que a irregularidade decorreu em gestões anteriores.

Afirmou não ser justo ser responsabilizado por atos ocorridos nas administrações anteriores e que uma Sindicância estaria sendo aberta pela atual Gestão para apurar o assunto e destacou que quando ao duodécimo repassado para a Câmara Municipal, que o "Anexo 14" que estava remetendo corrigiria o problema.

Concluiu requerendo o acolhimento da preliminar e que no mérito fosse dado provimento ao recurso com a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.

1.2 – Do despacho de admissibilidade.

Consoante se observa da peça 3, o Presidente desta Corte recepcionou o recurso ordinário no efeito suspensivo, por encontrar presentes os requisitos de admissibilidade, e determinou sua distribuição a este Conselheiro para relatar.

1.3 – Da análise proferida pela Equipe Técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo.

Considerando as razões e documentos apresentado, entendi por bem não conceder a pretensão liminar proposta e determinei a remessa dos autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo que emitiu a Análise n. 20373/2017 – peça n. 6 -, na qual inicia relatando as razões recursais e destacou o rol de documentos encaminhados às f. 11/171.

Em seguida relatou que consultou os autos TC/MS n. 03899/2012, com as irregularidades motivadoras do parecer prévio contrário e fez uma nova análise a partir dos documentos encaminhados pelo recorrente, afirmando que atenderam os quesitos 1, 2, 3, 4 e 6 do PA00 – G.CMJMS 47/2015, mas que o item 5, sobre os pagamentos indevidos, assegurou que a irregularidade se manteve.

Nesse sentido destacou a defesa apresentada pelo recorrente – f. 8, item c:

> Com relação ao item 5, tendo em vista que a alegação do responsável de que

> "contatou" a administração atual a fim de que esta tome as providências necessárias à abertura de "sindicância" a fim de buscar os responsáveis pelos pagamentos indevidos e consequentemente, a devolução dos recursos aos cofres públicos, entendemos que não pode prosperar, tendo em vista que nada foi juntado aos autos a fim de comprovar esta atuação. (grifei)

Ressaltou ainda que a responsabilidade sobre as contas é do Gestor, nos termos do Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, e que *o gestor público, quando de sua posse no cargo, recebe, concomitantemente, os bônus e os ônus da administração, portanto, deixou o Sr. André Alves Ferreira de buscar os responsáveis pelos valores lançados no Anexo 14 – Balanço Patrimonial/2011 – Ativo Financeiro, como Realizável, no valor de R$ 161.591,64.*

Concluiu que a alegação, sem provas, da adoção de medidas não é suficiente para afastar o parecer prévio contrário já emitido.

Em seguida os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que requereu a manifestação da Auditoria desta Corte de Contas – peça n. 7 – o que foi determinado.

1.4 – Do parecer da Auditoria desta Corte de Contas:

A auditoria desta Corte de Contas proferiu o Parecer n. 23934/2018 – peça n. 9 -, no qual relatou a tramitação recursal, destacou a conclusão da 5ª Inspetoria e em análise da defesa e documentos entendeu suficientes para afastar uma parte das irregularidades, restando inalterada a pendência sobre os Registros no Anexo 14 – Balanço Patrimonial de receita sem comprovação, e que sobre esse ponto houve intimação na fase instrutória dos autos principais e que o gestor apresentou defesa exatamente idêntica a que trouxe no recurso.

Assegurou que:

> Na avaliação desta Auditoria as argumentações e documentos trazidos pelo recorrente a respeito desse assunto não têm o condão de solucionar a irregularidade mencionada, haja vista que em suas próprias alegações informa não ter obtido êxito na busca dos esclarecimentos a serem prestados a esta Corte de Contas, deixando, ainda, de comprovar a citada solicitação de abertura de sindicância a atual administração municipal. (grifei)

Acrescentou ainda um dado quanto a ter o próprio recorrente, quando na gestão municipal de 2011, *ter movimentado a conta "Pagamentos Antecipados", no valor de R$ 3.022,40, conforme Anexo 13 – Balanço Financeiro 12 -, contribuindo para a formação do valor ora questionado de R$ 161.591,64, haja vista que no exercício de 2010 essa conta contábil consignava-se em R$ 158.569,24.*

Com essa afirmação, entendeu a Auditoria que não se tratou de problemas de gestões anteriores como afirmado pelo recorrente, mas também de sua própria gestão e por isso a irregularidade se mantinha e concluiu pelo provimento parcial e por esse motivo mantinha-se inalterado o parecer prévio contrário à aprovação das contas.

1.5 - Do parecer do Ministério Público de Contas.

Com ao parecer da Auditoria os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu inicialmente o Parecer n. 14175/2019 - peça n. 10 – requerendo a apuração sobre o endereço do recorrente, o que foi esclarecido por este Relator nos termos do despacho na peça n. 11, e com o retorno dos autos o *Parquet* apresentou o Parecer n. 4518/2020 – peça n. 12 – no qual iniciou com um resumo das irregularidades motivadoras da emissão do Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas anuais da Prefeitura Municipal de Aparecida do Taboado, exercício de 2011, e em seguida relatou a tramitação destes autos, destacando a análise proferida pela 5ª Inspetoria de Controle Externo e o parecer proferido pela Auditoria desta Corte de Contas, ambas pela manutenção do Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas.

Quanto à preliminar de ausência de intimação, após analisar todos os documentos processuais afirmou:

> A falha processual decorrente não tem o condão de causar a invalidade dos atos processuais praticados, ao passo que não importou em efetivo cerceamento de defesa do recorrente. Isso porque o mesmo se manifestou nos autos principais, conforme defesa apresentada às fls. 624/628, comparecendo espontaneamente aos autos, o que convalida os atos instrutórios já praticados, visto que demonstrado não ter havido prejuízo à defesa. Em consequência, opina pela rejeição à questão preliminar arguida pelo Requerente e passa-se ao exame dos aspectos que ensejaram o julgamento pelo parecer prévio contrário. (grifei)

Já quanto ao mérito recursal destacou *que quanto aos itens 1, 2, 3 e 4, o recorrente apresentou justificativas e documentação capazes de afastar as irregularidades, conforme expertise da Equipe Técnica e d. Auditoria em seus respectivos pareceres,* mas não obteve êxito em afastar a irregularidade *relativa ao item 5, Balanço Patrimonial de receita sem comprovação, apresentou justificativa que se assemelha à apresentada no curso do processo regular* e por esse motivo não deveria ser acolhida.

Concluiu seu parecer afirmando que ante ao não afastamento de todas as irregularidades, opinava pelo conhecimento e improvimento do recurso, mantendo-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas.

Os autos retornaram a este Relator para relatório e voto.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – Das razões à proposta de Voto.

Como já relatado, trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pelo **Ex-Prefeito Municipal de Aparecida do Taboado/MS**, Sr. **André Alves Ferreira**, regularmente representado por advogado – f. 825 dos autos principais -, em face do **Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais** da Prefeitura do citado município, exercício de 2011 - **(PA00-G.MJMS-47/2015)**, proferido nos autos **TC/MS nº 03899/2012**, pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas.

Com suas razões, que vieram acompanhas de documentos, o recorrente afirmou em preliminar a ocorrência de cerceamento de defesa em razão de nulidade de intimação na fase instrutória dos autos principais em razão de remessa a endereço de interposta pessoa e por esse motivo requereu anulação do processado e nova instrução a partir daquele momento processual.

Em seguida trouxe inúmeros documentos que em seu dizer seriam capazes para afastar as irregularidades motivadoras do parecer prévio contrário proferido, como é possível observar às f. 6/171, requerendo ao final provimento ao recurso com emissão de parecer prévio favorável às mencionadas contas de governo de 2011.

Como já afirmado, o Presidente desta Corte de Contas recepcionou o recurso no efeito suspensivo – peça n. 3 – e determinou sua distribuição a este Conselheiro para relatar.

Igualmente relatado o não reconhecimento da alegada de nulidade na intimação e que ante as razões e documentos, manifestou-se a 5ª Inspetoria de Controle Externo – Análise na peça n. 6 - e em seguida a Auditoria desta Corte proferiu o parecer da peça n. 9, e ambas foram unânimes em afirmar que o recorrente obteve êxito em afastar praticamente todas as irregularidades, a exceção de uma, constante no item 5 do parecer recorrido, relativa ao Balanço Patrimonial – Anexo 14 – quanto a conta de pagamentos antecipados no valor de R$ 161.591,64 (cento e sessenta e um mil, quinhentos e noventa e um reais e sessenta e quatro centavos).

Nesse sentido, ambas as manifestações técnicas afirmaram que o recorrente trouxe uma informação de que se tratava de problemas oriundos das gestões anteriores e que havia solicitado a instauração, pela atual administração municipal, para que instaurasse uma sindicância visando apurar os reais responsáveis, mas que, além de não trazer qualquer prova dessa medida, restou demonstrado que o próprio recorrente quando de sua gestão igualmente utilizou-se do mesmo expediente.

Destacou nesse sentido a auditoria desta Corte que o recorrente movimentou em 2011 *a conta "Pagamentos Antecipados", no valor de R$ 3.022,40, conforme Anexo 13 – Balanço Financeiro 12 -, contribuindo para a formação do valor ora questionado de R$ 161.591,64, haja vista que no exercício de 2010 essa conta contábil consignava-se em R$ 158.569,24.*

Assim as conclusões apresentadas pela 5ª Inspetoria e pela Auditoria desta

Corte foram pelo afastamento das irregularidades apontadas nos itens 1, 2, 3, 4 e 6 do Parecer Prévio Contrário, e que a constante do item 5 permaneceu, razão a ser mantido o parecer recorrido.

Esse mesmo posicionamento foi adotado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer na peça n. 12, afirmando ainda que a alegação de nulidade da intimação deveria ser afastada em decorrência de não ter causado qualquer prejuízo ao recorrente quando ao seu direito de ampla defesa.

Pois bem.

Inicialmente é necessário afirmar que a alegação de nulidade da intimação proposta em preliminar pelo recorrente deixou de se sustentar a partir do momento em que, neste recurso, além da alegada nulidade, o recorrente prosseguiu exercendo em plenitude seu direito de ampla defesa, seja através das razões postas, seja através da juntada de todos os documentos que entendeu necessário a fundamentar suas alegações.

Como é cediço, pelas regras do Código de Processo Civil – art. 269/275 – aqui aplicadas de forma subsidiária, cabe à parte alegar a nulidade de intimação em preliminar à prática do ato, como fez o recorrente, e caso não lhe fosse possível desenvolver sua ampla defesa, como fez neste recurso, ser-lhe-ia aberto prazo para tanto, a partir da decisão que reconhecesse a nulidade.

No caso, em seguida a alegação preliminar de nulidade, os autos dão mostras de que o recorrente exerceu seu direito de defesa com juntada de documentos que se destinavam, segundo afirmou, a justificar ou ainda afastar as irregularidades motivadoras do Parecer Prévio que lhe foi contrário e como se trata de processo eletrônico que ficam à disposição das partes 24h por dia, tal medida poderia ser exercida a qualquer tempo, não sendo caso de devolução de prazo.

Por derradeiro, ainda sobre a pretensão preliminar, restou claro que o recorrente não demonstrou qualquer prejuízo em decorrência da alegada nulidade e até mesmo reiterou neste recurso idênticas manifestações apresentadas nos autos principais, especialmente quanto a irregularidade que se manteve inalterada – item 5 do Parecer – e os autos principais dão mostras de seu comparecimento após as irregularidades terem sido apontadas – peça n. 47.

De outro lado, as justificativas e documentos carreados pelo recorrente, que se destinaram a afastar as irregularidades apontadas nos demais itens - 1, 2, 3, 4 e 6 - do parecer, foram acolhidos, mas como não é legalmente possível a emissão de parecer prévio com aprovação parcial das contas, que devem ser analisadas nos termos do inciso V, do art. 79, da Lei Complementar n. 160/20132, como conjunto de informações que abrangem de forma consolidada, a execução dos orçamentos de todos os poderes, órgãos e entidades do respectivo ente público federado (Unidade Administrativa), visando demonstrar os resultados alcançados no exercício, em relação às metas do planejamento orçamentário e fiscal e ao cumprimento dos limites constitucionais e legais.

Assim, consoante dispõe o inciso III, do art. 119, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, *serão conclusivos, com teor favorável ou contrário à aprovação das contas pelos Poderes Legislativos do Estado e de cada Município, conforme o caso.*

2.1 – Da correta forma de buscar alterar-se Parecer Prévio Contrário:

Antes de adentrar ao encaminhamento da proposta de decisão ao presente recurso, entendo de aclarar meu posicionamento de que o recurso ordinário não é o remédio correto para manifestação de inconformismos com os Parecer Prévios Contrários emitidos, e assim se afirma porque o parecer prévio, como o próprio nome afirma, *não é uma decisão, mas um parecer* que é formulado com base em análises técnicas e pareceres realizados nos documentos obrigatórios encaminhados a esta Corte de Contas[1].

Note-se que a para o caso dos autos, a Lei Complementar n. 160/2012, no § 6º do art. 33, afirma:

> Art. 33. (...)
>
> § 6º Na hipótese de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, o processo será submetido a julgamento pelo Legislativo competente, na forma do artigo 71 da Constituição Federal, para fins de identificação da natureza da irregularidade ou ilegalidade ensejadora da rejeição das contas a serem encaminhadas ao Ministério Público Estadual, obedecido o devido processo legal para a propositura da ação cabível.

Resta evidente que o julgamento, para casos como o destes autos, é feito pelo Poder Legislativo Municipal, e em caso de inconformismo o remédio seria o *pedido de reapreciação*, e exclusivamente para alegações relativas a casos de erro de cálculo.

Como a matéria gerava controvérsia no âmbito desta Corte de Contas houve sua regulamentação conforme se observa expressamente no art. 120 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018:

> Art. 120. Do parecer prévio caberá pedido de reapreciação no prazo de quarenta e cinco dias.

Assim, faço este registro para aclarar o não cabimento, em meu entender, de recurso ordinário, porque nestes casos a Corte de Contas não está diante de uma "decisão proferida", mas apenas de um "parecer", admitindo-se pela legislação anterior a propositura de *pedido de revisão.*

Feita essa ponderação, tenho que o presente recurso ordinário não é suficiente para afastar o Parecer Prévio Contrário proferido porque, como bem ponderado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo, pela Auditoria desta Corte e pelo Ministério Público

---

[1] LC 160/2012 - Art. 21. Ao Tribunal compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe:
I - emitir parecer prévio sobre as contas que o Governador e os Prefeitos prestem anualmente;

de Contas, não trouxe elementos destinados a afastar integral, mas apenas parcialmente, as irregularidades motivadoras de sua concessão.

Assim se afirma porque se manteve inalterada a seguinte irregularidade:

> 5- Registros no Anexo 14 – Balanço Patrimonial de receita sem comprovação – Pagamentos Antecipados - f. 759/760 e 817 dos autos principais.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto e acolhendo os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1. Pelo **CONHECIMENTO** ao presente recurso ordinário proposto por **André Alves Ferreira**, Ex-Prefeito Municipal de Aparecida do Taboado/MS, regularmente representado por advogado porque presentes os requisitos de admissibilidade apontados no art. 160 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, e por seu **NÃO PROVIMENTO**, ante a ausência de fundamentos fáticos, jurídicos e de provas a permitir, a alteração do **Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais** da Prefeitura do citado município, exercício de 2011 - **(PA00-G.MJMS-47/2015)**, proferido nos autos **TC/MS nº 03899/2012**

2. Pela **INTIMAÇÃO** do recorrente, e de seu advogado – f. 825 dos autos principais, quanto aos termos desta decisão, na forma prescrita no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e negar provimento ao Recurso Ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

MSS/dsm