



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA

11. VOTO Nº 292/2021-RELT3

11.1. Trata-se Ação de Revisão movida pelos senhores Antônio Jonas Pinheiro Barros, Denes José Teixeira, José Alves Maciel, José Carlos Ribeiro da Silva, Mauricio Nauar Chaves, Zenaide Dias da Costa e Wanda Maria Santana Botelho, todos representados pelos procuradores devidamente constituídos nos autos, Dr^a Daiane Dias da Silva – OAB/TO nº 7830, Dr. Divino da Silva Lira – OAB/TO nº 5082 e Dr. José Carlos Ribeiro da Silva – OAB/TO nº 7264, buscando a modificação do Acórdão nº 166/2014 – TCE/TO – 1ª Câmara, disponibilizado no BO-TCE/TO nº 1154, em 25/4/2014, proferido nos autos nº 2851/2010 e seu anexo nº 406/2010, respectivamente, a prestação de contas de ordenador de despesas da Câmara Municipal de Gurupi, referente ao exercício financeiro de 2009 e Auditoria de Regularidade realizada no órgão no período de janeiro a agosto do ano citado.

DA ADMISSIBILIDADE E DO PROCESSAMENTO DA AÇÃO DE REVISÃO

11.2. A Ação de Revisão, normatizada pelos artigos 61 a 64 da Lei nº 1.284/2001, e artigos 251 a 257 do Regimento Interno, pode ser interposta no prazo de 5 (cinco) anos, contados do trânsito em julgado da decisão em processos de prestação ou tomada de contas.

11.3. Ressalte-se que a Ação de Revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiramente procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Dessa forma, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionais, descritas no art. 62 da Lei Estadual nº 1.284/2001.

11.4. Assim, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade, a Ação de Revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 62 da Lei Estadual nº 1.284/2001, quais sejam: I – erro de cálculo nas contas; II – omissão ou erro de classificação de qualquer verba; III – falsidade de documentos em que se tenha fundado a decisão; e IV – superveniência de documentos novos, com eficácia sobre a prova produzida.

11.5. No presente caso, verifica-se que a Ação de Revisão está alicerçada no artigo 62, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, tendo sido admitida pelo Conselheiro Presidente, nos termos do Despacho nº 68/2019 (evento 4), no efeito devolutivo.

11.6. O responsável juntou **documentos novos**, a serem analisados no decorrer do voto, com eficácia sobre a prova produzida (art. 62, IV, LOTCE/TO), razão pela qual conheço da presente Ação de Revisão.

11.7. Dentre os documentos novos colacionados pelo responsável na Ação Revisional pertinentes às irregularidades, gerando, pois, eficácia sobre a prova produzida, destacam-se os processos das despesas com parte de verba de gabinete destinada à aquisição de materiais de expediente e pagas aos responsáveis. Nesse sentido, confira o precedente do Pleno deste Tribunal que admitiu Ação de Revisão:

(TCE/TO. Processo nº 11439/2013. Resolução nº 391/2016 – Pleno. Relator Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho, julgado em 04/05/2016. Publicado em 17/05/2016) ... 9.15 *Analizando os documentos acostados aos autos pelo recorrente, verifica-se que os mesmos podem ser considerados como novos, conforme preceitua o artigo 62, inciso IV da nossa Lei Orgânica e jurisprudências do STF e STJ, pois na decisão originária alguns foram ignorados e outros ainda não existiam no tramite do processo, em especial a Resolução nº 512/2010 que proveu o Pedido de Reexame e emitiu parecer prévio pela aprovação das Contas Consolidadas do exercício de 2005, do município em questão.* 9.16 *Nesse sentido, a*

presente Ação de Revisão preenche os requisitos de admissibilidade, viabilizando, destarte, o enfrentamento de seu mérito. (Trecho extraído do voto do Relator)

11.8. A esse respeito, merece transcrição o trecho extraído do voto da Conselheira Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos do Processo nº 2269/2013, que resultou na Resolução nº 57/2016 – Pleno, julgada em 02/03/2016 e publicada no dia 04/03/2016, vejamos:

...10.8. Importante ressaltar que, em vista da aplicação aos processos de competência deste Tribunal do princípio da verdade material, temos que não se aplica ao conceito de “documento novo” a mesma rigidez necessária nos processos de natureza cível, quando da análise dos pressupostos de admissibilidade da ação correspondente, qual seja, a Ação Rescisória (art. 485, CPC/73). Assim, **mostra-se como suficiente, no âmbito processual de contas, que os fatos trazidos pelos documentos não tenham sido anteriormente analisados pelo Tribunal.**

10.9. Com efeito, o conceito de “documento novo” adotado neste Tribunal é de “todo aquele desconhecido à época da decisão recorrida que possa trazer elemento idôneo capaz de modifica-la, independentemente de ser anterior ou posterior a ela” (TCU, Acórdão nº 2245/2008 e 3633/2013 – Plenário). É necessário, assim, que o documento já exista ao tempo em que foi proferida a decisão rescindenda, que seja de relevante significação diante da decisão e apto a assegurar um pronunciamento diverso daquele contido na decisão impugnada.

10.10. Neste sentido, verifica-se que os elementos trazidos pelo responsável como substância desta Ação de Revisão configuram documento novo para efeito do preenchimento do requisito específico de admissibilidade previsto no art. 62, IV da Lei nº 1.284/2001, sendo, portanto, aptos a promover o conhecimento da presente ação.

11.9. No mesmo sentido, vejamos outro precedente desta Corte de Contas:

(TCE/TO. Processo nº 5766/2014. Acórdão nº 002/2016 – Pleno. Relator Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, julgado em 03/02/2016. Publicado em 05/02/2016) ... 9.2. *No caso em apreço, verifica-se que a Ação de Revisão está alicerçada no artigo 62, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, tendo sido admitida pelo Conselheiro Presidente, nos termos do Despacho nº 1.061/2014, no efeito devolutivo. (Trecho extraído do voto do Relator)*

DO MÉRITO

11.10. Apenas dois apontamentos fundamentaram a irregularidade das contas de ordenador, vejamos:

1ª) pagamento para sí (Presidente) de remuneração a título de Verba de Representação, acima do teto fixado no art. 29, VI, ‘c’, da Constituição Federal; e

2ª) pagamento para sí (Presidente) e em solidariedade com os demais Vereadores responsabilizados, de Verba de Gabinete, sem a comprovação da aplicação dos recursos públicos.

11.11. Inicialmente, quanto ao pagamento de verba de representação ao Presidente do órgão à época, esta Corte respondeu às seguintes Consultas: 1ª) Processo nº 4073/2011 – Resolução TCE/TO nº 562/2011 – Pleno; e 2ª) Processo nº 6564/2017 – Resolução TCE/TO nº 466/2017 – Pleno.

11.12. A Resolução TCE/TO nº 562/2011 – Pleno, em resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Talismã, no ano de 2011, respondeu, como a seguir transcrito:

“8.2.2 Para a fixação do subsídio deve observar as definições e limites para as despesas com pessoal do Poder Legislativo especificadas no art. 29, VI e VII, e art.

29-A, § 1º, ambos da Constituição Federal, nos arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo todas as normas serem verificadas e respeitadas, a fim de evitar o comprometimento dos gastos públicos além dos limites fixados nas referidas normas.”

11.13. Destaco que a Resolução TCE/TO nº 466/2017 – Pleno, respondendo Consulta apresentada pela Câmara Municipal de Araguatins, no ano de 2017, culminou em resposta idêntica à resposta acima citada.

11.14. Dito isto, há que consignar que a mencionada Consulta firmada na Resolução TCE/TO nº 562/2011 – Pleno foi respondida no ano de 2011, e somente deve produzir efeitos vinculantes para exercícios financeiros posteriores, não produzindo efeitos normativos *ex nunc* nas prestações de contas encerradas antes de sua publicação.

11.15. Digo isto, pois é notório o fato de que nos anos anteriores a 2011, tal irregularidade era mais incidente nas prestações de contas, tanto que o Tribunal, pondo fim aos questionamentos sobre o tema, respondeu à Câmara Municipal de Talismã, no ano de 2011, como acima foi transcrito.

11.16. Cumpre ainda frisar que o pagamento do subsídio do Presidente da Câmara, mesmo ultrapassando o limite da constituição, foi fixado com base na Lei Municipal nº 1.595, de 02 de setembro de 2004, da Câmara Municipal de Gurupi, a qual não foi considerada inconstitucional por este Tribunal de Contas.

11.17. Esta Corte, no julgamento da prestação de contas de ordenador de despesas da Câmara Municipal de Araguaína, referente ao exercício financeiro de 2013, no Processo nº 2301/2014, posicionou-se no sentido de ressalvar o pagamento do subsídio do Presidente da Câmara em valor acima do limite constitucional, visto a realização de despesas com base em norma municipal, sobre a qual o Tribunal de Contas não declarou sua inconstitucionalidade. Vejamos:

"9.11.12. Por outro lado, não há como olvidar que o pagamento é respaldado por norma vigente. *In casu*, resta ausente o necessário incidente de inconstitucionalidade para apreciação da lei que fixou o subsídio do presidente da Câmara, e, instaurá-lo, nesse momento, mostrar-se ia medida infrutífera para o fim de eventual imputação de débito, visto que, mesmo nos casos em que se verifica a inconstitucionalidade da lei, é necessária a modulação dos efeitos da decisão para que esta passe a produzir efeitos pro futuro em atenção ao princípio da segurança jurídica, conforme se depreende do art. 27 da Lei nº 9868/99, bem como do art. 264 do Regimento Interno deste TCE/TO, *in verbis*:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou **decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**

Art. 264 - A Decisão que concluir por negar cumprimento à lei ou ato considerado inconstitucional constituirá para o futuro, norma definitiva e de aplicação obrigatória, nos casos análogos, salvo se a Câmara, por motivos relevantes, achar necessário provocar novo pronunciamento do Tribunal Pleno sobre a matéria. (grifei)

9.11.13. Nessa senda, veja-se que o entendimento adotado no âmbito do Recurso Ordinário nº 8371/2015, pelo Conselheiro Substituto da 5ª Relatoria, como relator originário, foi, inicialmente, pela anulação da decisão da prestação de contas da Câmara de Araguaína, e retorno do processo ao status quo, pela ausência de instauração de incidente de inconstitucionalidade e violação da cláusula de reserva de plenário. Após voto parcialmente divergente, por mim proferido, no sentido de que, apesar da flagrante violação da cláusula de reserva de plenário, a anulação da decisão mostrar-se-ia inoportuna, tendo em vista o disposto no art. 264 do RI/TCE/TO, que preceitua efeito *ex nunc* para apreciação de inconstitucionalidade no âmbito deste Sodalício, o relator originário adequou seu voto e passou a acompanhar o entendimento adotado.

9.11.14. Dessa forma, em concordância com os precedentes dessa Corte de Contas, a exemplo do processo supracitado – RO nº 8371/2015, do qual invoco as razões de decidir,

por não se enquadrar o presente caso em hipótese de distinção ou superação do precitado precedente, necessário acolher a defesa apresentada pelo gestor, pois não há como olvidar que o pagamento do subsídio do Presidente deu-se com base em norma vigente, que não sofreu enfrentamento específico relativo a eventual inconstitucionalidade.

9.11.15. Além disso, para fortuita proposta de anulação, via de consequência, a pretensão quanto a um possível ressarcimento, como já salientado, encontrar-se-ia inviável, ante a determinação regimental sobre o efeito ex nunc a ser dado às decisões sobre inconstitucionalidade de lei em vigor.

9.11.16. Com efeito, determino ao atual Presidente da Câmara de Araguaína que se abstenha de efetuar pagamento/recebimento de acréscimo superior ao teto constitucional, pois uma vez extrapolado o limite imposto na Constituição Federal, qual seja, 50% (cinquenta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais, restará caracterizado ato lesivo ao patrimônio público, passível de restituição ao erário municipal, além de ensejar a irregularidade das contas, visto que, nesta hipótese, considerar-se-á quebrada a boa-fé reconhecida nestes autos.

9.11.17. Em tempo, porém, necessário trazer à discussão desse Colegiado a necessidade de tomarmos providências quanto ao fato narrado nos autos, antes da próxima legislatura municipal (2.021/2.024), a fim de que as leis municipais que fixem os subsídios dos vereadores sejam analisadas por este Tribunal de Contas em período adequado.

9.11.18. Desse modo, em pesquisa sobre o assunto, encontrei normativa adotada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que poderá ser utilizada como parâmetro, nos seguintes termos:

Instrução Normativa TCE/MG nº 01/2007:

Art. 2º. Os atos normativos fixadores dos subsídios dos vereadores para a próxima legislatura e subsequentes deverão ser enviados por meio de sistema disponibilizado para utilização, exclusivamente via internet, no endereço www.tce.mg.gov.br/legis.cam, até 30 (trinta) dias de sua publicação.

9.11.19. Assim sendo, entendo pelo encaminhamento de cópia da presente decisão à Presidência desse Tribunal, a fim de que tome providências no sentido de propor norma sobre o assunto."

11.18. Observo que, embora no presente caso esteja se tratando de recebimento de subsídio acima do limite constitucional previsto no artigo 29, VI, "c", da CF/88, que fixou em 40% do subsídio de um Deputado Estadual, esta Corte de Contas, no julgamento da prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal de Bandeirantes do Tocantins, referente ao exercício financeiro de 2014, autos nº 1162/2015, conforme Acórdão nº 998/2017, cujo voto foi proferido pelo Excelentíssimo Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves, decidiu pela regularidade com ressalvas das contas, e ressaltou irregularidade semelhante, mas relacionada ao subsídio de vereadores, à limite constitucional e à variação da remuneração na mesma legislatura, mesmo observando afronta ao art. 29, inc. VI, da CF/88.

11.19. Julgamento análogo ao descrito acima foi proferido nos autos nº 2385/2014, quando em julgamento da prestação de contas de ordenador de despesas da Câmara Municipal de Goiatins, referentes ao exercício financeiro de 2013, nos termos do Acórdão nº 958/2017 – 2ª Câmara.

11.20. Destaco ainda, que por se tratar de subsídio com natureza alimentar, utilizo também como razão de decidir quanto ao afastamento do débito e ressalva da irregularidade, a premissa jurídica de que alimentos não se repetem, ou seja, manter-se a imputação do débito teria reflexo prejudicial na verba de natureza alimentar do responsável à época dos fatos.

11.21. Quanto ao recebimento de Verba de Gabinete, sem a comprovação da boa e regular aplicação de tais recursos públicos, entendo que são procedentes as alegações postas na ação de revisão quanto à ofensa do princípio da segurança jurídica, eis que contrariou o entendimento adotado por esta Corte quando do julgamento das contas da Assembleia Legislativa do Estado, relativas a 2005, mas com o julgamento em 2009, Voto proferido pelo Excelentíssimo Conselheiro Manoel Pires dos Santos, julgando regulares com ressalvas a prestação de contas de ordenador de despesas do órgão, mesmo considerando a ocorrência da existência da irregularidade nos autos nº 1340/2006, conforme Acórdão TCE/TO nº 180/2009 – 1ª Câmara.

11.22. Se em 2009 esta Corte se posicionou pela regularidade da prestação de contas acima discriminada, não me parece razoável a cobrança de conduta diversa do responsável no mesmo exercício financeiro.

11.23. Cito também a Resolução nº 653/2008 – Pleno, proferida no ano anterior ao da prestação de contas objeto desta ação de revisão, decisão prolatada no Processo nº 1116/2007, que em sede de Recurso Ordinário alterou o Acórdão nº 1145/2006 – 1ª Câmara, dando provimento parcial para afastar o débito imputado ao gestor da Câmara Municipal de Alvorada em decorrência do pagamento de verba de gabinete aos vereadores, como constatado em Auditoria realizada por esta Corte de Contas, e ao final somente aplicou multa ao gestor do Poder Legislativo à época.

11.24. Desta forma, por uma questão estritamente relacionada à segurança jurídica que este Tribunal deve impor em suas decisões, considerando as Consultas e precedentes que embasaram este Voto, bem como a necessidade de que ao responsável na prestação de contas deve ser dado tratamento isonômico aos dados nos precedentes informados, posiciono-me pelo afastamento dos débitos e das multas proporcionais aplicadas aos responsabilizados, e por consequência pelo julgamento da prestação de contas de ordenador de despesas da Câmara Municipal de Gurupi, relativas ao exercício de 2009, como regulares com ressalvas.

12. Por todo exposto, concordando com o Corpo Especial de Auditores, mas discordando do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

12.1. **conheça do Pedido de Revisão**, para no mérito **dar-lhe provimento para reformar integralmente o Acórdão 166/2014 – TCE – 1ª Câmara**, e, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, 85, inciso II, 87 e 91, todos da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 76, *caput* e §2º do Regimento Interno, JULGAR REGULARES COM RESSALVAS a prestação de contas de ordenador de despesas, dando-se quitação ao responsável, senhor Jonas Pinheiro Barros, então gestor da Câmara de Gurupi, relativas ao exercício de 2009;

12.2. exclua os débitos e as multa proporcionais aplicadas ao gestor e aos vereadores responsabilizados, mas, mantenha as demais recomendações e determinações consignadas no Acórdão nº 166/2014 – Primeira Câmara;

12.3. determine a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, nos termos do art. 27, *caput*, da Lei nº 1.284/2001 e do art. 341, § 3º, do RITCE/TO, para que surtam os efeitos legais necessários;

12.4. determine que a Secretaria do Pleno comunique o Procurador de Contas que atuou no feito;

12.5. determine o encaminhamento dos autos à Coordenadoria do Cartório de Contas para que sejam efetivadas as providências de sua alçada.

12.6. após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.



Documento assinado eletronicamente por:

JOSE WAGNER PRAXEDES, CONSELHEIRO (A), em 25/11/2021 às 10:08:13, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **174723** e o código CRC FDA5359