Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1447/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5973/2016
PROTOCOLO	**:** 1678439
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE JUTI
JURISDICIONADO	**:** GILMAR DE OLIVEIRA BUENO
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – NÃO RETENÇÃO E RECOLHIMENTO DOS VALORES DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – PENALIZAÇÃO – COMPETÊNCIA DA RECEITA FEDERAL – PATRONAL – FALTA DE EMPENHO DAS DESPESAS COM OBRIGAÇÕES PATRONAIS SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO DOS VEREADORES – IRREGULARIDADE – MULTA.

1. Está pacificado o entendimento de que os agentes políticos são segurados obrigatórios da previdência social, nos termos da alínea j do inciso I do art. 12, da Lei (federal) n. 8.212, de 1991, incluído pela Lei (federal) n. 10.887, de 2004, devendo ser descontadas e recolhidas dos Vereadores as contribuições devidas ao INSS, nos termos do art. 195, I, a, e II, da Constituição Federal (incluídos pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998). Contudo, a penalização do responsável pela conduta de não reter e (ou) não recolher em favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições previdenciárias devidas pelos segurados compete, atualmente, à Receita Federal do Brasil, por meio dos seus Auditores Fiscais, nos termos do art. 33, caput e § 1º, observado o disposto no § 5º do mesmo artigo, da Lei (federal) n. 8.212, de 1991.
2. Um dos princípios fundamentais de contabilidade — o princípio da competência — determina que os efeitos das transações e outros eventos devem ser reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.
3. É declarada a irregularidade da prestação de contas anual de gestão da câmara municipal em razão da falta de empenho das despesas com obrigações patronais sobre a folha de pagamento dos Vereadores, em desacordo com as regras dos art. 35, II, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, que atrai a aplicação de multa ao gestor responsável à época.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 1º de junho de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de**

Juti, exercício financeiro de **2015**, gestão do Sr. **Gilmar de Oliveira Bueno**, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência da irregularidade mencionada nas razões prévias do voto e reiterada nos termos dispositivos do inciso subsequente, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e do art. 77, II, da Constituição Estadual, aplicada por simetria aos Municípios, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; aplicar ao Sr. **Gilmar de Oliveira Bueno**, **multa** no valor equivalente ao de **50 (cinquenta) UFERMS** pela infração decorrente da falta de empenho das despesas com obrigações patronais sobre a folha de pagamento dos Vereadores, em desacordo com as regras dos art. 35, II, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, dando como fundamento as disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012; e fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis contados da intimação para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida pelos termos dispositivos do inciso precedente deste voto e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, 54, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99, parágrafo único, 185, § 1º, I e II, 203, XII, ***a***, e 210 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Campo Grande, 1º de junho de 2022.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em exame a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Juti, exercício financeiro de 2015, encaminhada a esta Corte de Contas no prazo estabelecido pela então vigente Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 14 de dezembro de 2011.

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-6903/2017, peça 39, fls. 609-621), concluiu que a prestação de contas em exame:

> ***"NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO**, pelos seguintes motivos:*
>
> *1 – Despesa do legislativo acima do limite constitucional R$ 87.893,34;*
>
> *2 – Subsídio pago a maior, R$ 12.626,46;*
>
> *3 – Ausência de retenção do INSS dos vereadores R$ 47.602,17;*
>
> *4 – Ausência de recolhimento do INSS patronal referente o subsídio dos vereadores R$ 95.204,45."*

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR- GACS LLRP-6218/2017 (peça 40, fls. 623-636), opinando pela **"*irregularidade destas Contas Anuais de Gestão*"**.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC, antes de emitir seu parecer final, formulou o Despacho DSP-4ª PRC-36473/22018 (peça 41, fls. 637-638) requerendo o retorno dos autos à Unidade de Auxílio Técnico para que fosse **"***esclarecida a questão da COSIP nos cálculos apresentados***".**

Atendendo ao requerido pelo MPC os autos foram examinados pelos analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios, conforme a Análise ANA-DFCGG/CCM-9969/2019 (peça 43, fls. 640-642), que assim se manifestaram:

> *"Concluído o reexame do limite da despesa total da Câmara Municipal de Juti/MS, entendemos que a irregularidade relativa a esse item deixa de existir, permanecendo as demais irregularidades apontadas pela então 1ª Inspetoria (ANA – 1ICE – 6903/2017, fls. 609-622)."*

Por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR - 4ª PRC-7391/2020 (peça 45, fls. 644-653), opinando nos seguintes sentidos:

> *"I – julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão de 2015, da Câmara Municipal de Juti-MS, gestão do Sr. **Gilmar de Oliveira Bueno**, Presidente da Câmara, [...], tendo em vista impropriedades no registro dos créditos adicionais, pagamento de subsídios dos Vereadores a maior, não*

retenção de valores devidos ao INSS, referentes aos pagamentos dos Vereadores e não recolhimento da obrigação patronal ao INSS, [...];

*II – **APLICAR MULTA** ao gestor Senhor **Gilmar de Oliveira Bueno**, nos termos do Art. 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 17, V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, [...], tendo em vista as impropriedades constantes na Prestação de Contas da Câmara Municipal, exercício de 2015;*

*III – **IMPUGNAR**, nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, os valores recebidos a maior, por cada um dos Vereadores de Juti-MS, a título de subsídios no exercício de 2015, cujos valores deverão ser calculados e atualizados pela Divisão de Fiscalização, **certificando-se nos autos a eventual existência de procedimento de Inspeção ou Auditoria, junto à Câmara Municipal de Juti-MS, referente ao exercício de 2015, em trâmite nesta Corte de Contas, onde este ponto de controle (subsídios de Vereadores) tenha sido abordado, evitando duplicidade de medidas para o ressarcimento aos cofres públicos;***

*IV – **RECOMENDAR**, nos termos do artigo 61, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, que o responsável pelo Órgão observe com rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente quanto ao respeito ao limite constitucional dos subsídios pagos aos Vereadores, assim como a necessidade de recolhimento do INSS sobre os subsídios e respectiva obrigação patronal, evitando que as falhas aqui verificadas, voltem a ocorrer;*

*V – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do Art. 5º, inciso LV da Constituição Federal.*

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e completa dos documentos exigidos pelas disposições da então vigente Instrução Normativa-TCE n. 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, item 3, subitem 3.1, B).

É também constatável o **cumprimento das exigências constitucionais** e **legais** relativas aos seguintes **limites** de gastos do Poder Legislativo Municipal, consoante os cálculos realizados pela Auditoria (peça 40, fls. 623-636), assim demonstrados:

— os gastos com **a folha de pagamento** da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores totalizaram R$ 651.557,72, representando 63,05% em relação à receita da Câmara Municipal (R$ 1.033.397,16), comportando-se assim dentro do limite autorizado pelas regras do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal (até 70%);

— o total da **despesa com pessoal**, incluídas as obrigações patronais dos servidores e as obrigações patronais (não registradas) dos Vereadores, totalizou R$ 770.020,92, representando 3,89% em relação à Receita Corrente Líquida-RCL do Município (R$ 19.750.549,84), situando-se dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***a***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (até 6%);

— a **remuneração dos Vereadores** totalizou R$ 445.374,00, correspondendo ao percentual de 2,22% do total da receita do Município (R$ 20.064.123,43), comportando-se dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 29, VII, da Constituição Federal (até 5%).

Quanto ao mérito, tanto os analistas da Unidade de Auxílio Técnico como os representantes da Auditoria e do MPC, manifestaram-se desfavoravelmente à aprovação destas contas.

E na opinião do representante da Auditoria (PAR-GACS LLRP-6218/2017, peça 40, fls. 623-636), essa objeção à aprovação destas contas se deve aos seguintes fatos:

a) as despesas gerais da Câmara Municipal (incluídas as despesas não empenhadas, relativas ao INSS patronal dos Vereadores) totalizaria R$ 1.116.540,57 (1.029.991,07 + 86.549,50 = 1.116.540,57), cujo montante teria excedido o limite constitucional de 7% autorizado pelas regras do art. 29-A, I, da Constituição Federal;

b) os subsídios dos Vereadores foram pagos a maior, em desacordo com as regras do art. 29, VI, ***a***, da Constituição Federal;

c) a existência de **"***impropriedade de registro quanto aos créditos adicionais***"**;

d) não foram retidos os valores devidos ao INSS, sobre a folha de pagamento dos Vereadores, e nem recolhida a obrigação patronal (INSS), referente a tais pagamentos.

Analisada a matéria, constato a irregularidade da prestação de contas, mas somente em relação à falha especificada na alínea ***d*** acima, pelas razões que passo a expor.

Relativamente ao fato assinalado na alínea ***a*** acima, convém reiterar que no montante de R$ 1.116.540,57, além do total das despesas da Câmara Municipal legalmente empenhada em 2015 (R$ 1.029.991,07), encontra-se incluído o valor de R$ 86.549,50, referente ao INSS patronal dos Vereadores (despesas não empenhadas).

Com referência ao fato assinalado na alínea ***b***, a meu ver, não resultou caracterizado o descumprimento das regras do art. 29, VI, ***a***, da Constituição Federal, ainda que o subsídio efetivamente pago a todos os Vereadores (R$ 3.990,00) tenha sido alterado, passando a partir de fevereiro de 2015 para R$ 4.136,00.

Neste ponto, ao ser questionado sobre o assunto, o Sr. Gilmar de Oliveira Bueno, então Presidente da Câmara Municipal de Juti, assim se manifestou (peça 32, fl. 187):

> ***"****A Lei 361/2012, a qual segue em anexo não houve alterações onde o subsídio foi fixado dentro do valor permitido pela Constituição Federal o ocorrendo à partir do ano de 2014 apenas reajustes anuais conforme permitido na Constituição Federal e na lei municipal que segue em anexo.****"****.*

Analisada a matéria, verifico que as justificativas apresentadas merecem acolhimento neste Tribunal, porquanto, uma vez respeitados os limites constitucionais, é admissível reajuste em face da necessidade de recomposição da perda aquisitiva anual, nos termos prescritivos do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, adiante inscritos:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> *[...]*
>
> *X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.".*

Desse modo, é importante destacar que os **subsídios dos Vereadores** para a legislatura de 2013-2016 foram fixados por meio da Lei (municipal) n. 361, de 10 de maio de 2012 (peça 12, fls. 78-79), da seguinte forma: R$ 3.990,00 para os Vereadores, R$ 5.980,00 para o Presidente e R$ 5.180,00 para o 1º Secretário da Câmara Municipal. Ou seja, a fixação de subsídio para estes dois últimos (Presidente e 1º Secretário) ultrapassaram o limite constitucional de R$ 4.008,46, cujo valor correspondia aos 20% do subsídio dos Deputados Estaduais (R$ 20.042,35).

Contudo, é constatável que no exercício financeiro de 2013, o efetivo pagamento de subsídios a todos os Vereadores indistintamente foi R$ 3.700,00, conforme comprovam as folhas de pagamentos do período de janeiro a dezembro de 2013, integrantes dos autos do Processo TC/2720/2014, fls. 67-88.

Isso quer dizer que os Vereadores de Juti auferiram seus subsídios, naquele primeiro exercício financeiro da legislatura 2013-2016, no valor de R$ 3.700,00, abaixo do valor fixado (R$ 3.990,00) e também abaixo do limite autorizado (R$ 4.008,46).

Já em 2014 o valor efetivamente pago a todos os Vereadores passou para R$ 3.990,00, conforme se verifica pelas folhas de pagamentos dos Vereadores do período de janeiro a dezembro de 2014, integrantes dos autos do Processo TC/7930/2015, fls. 80-100, e ainda assim, o recebimento de subsídios permaneceu aquém do limite autorizado.

Em 2015, a partir do mês de fevereiro de 2015, os Vereadores passaram a receber seus subsídios no valor de R$ 4.136,00, conforme comprovam as folhas de pagamentos dos Vereadores integrantes da peça 21, fls. 90-111, destes autos.

Assim, considerando que em 2013 o subsídio efetivamente pago a todos os Vereadores (R$ 3.700,00) encontrava-se abaixo do limite constitucional, é razoável entender que nos exercícios financeiros de 2014 e 2015 os Vereadores façam jus aos reajustes anuais permitidos pelas regras constitucionais supracitadas, conforme justificou o gestor, não havendo, pois, que falar em pagamento de subsídio a maior e tampouco em ressarcimento ao erário.

E quanto ao apontamento da alínea ***c***, apesar de constar no quadro demonstrativo (peça 25, fl. 158) a utilização da fonte de recursos para a abertura de créditos adicionas **"**o produto de operações de crédito**"**, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 43 da Lei 4.320, de 1964, resultou, pois, comprovado por meio dos Decretos encaminhados (peça 25, fls. 159-174), que as fontes de recursos utilizadas foram somente as **"**resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias**"**, previstas no inciso III, do § 1º do art. 43 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Assim, entendo que a impropriedade mencionada (alínea ***c***) possa ser relevada, pois se trata apenas de uma falha formal que não prejudicou a análise e a confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas.

De outro lado, concordo com a irregularidade apontada na alínea ***d***, uma vez que já está pacificado o entendimento de que os agentes políticos são segurados obrigatórios da previdência social, nos termos da alínea ***j*** do inciso I do art. 12, da Lei (federal) n. 8.212, de 1991, incluído pela Lei (federal) n. 10.887, de 2004. E, por isso, deveriam ter sido descontadas e recolhidas dos Vereadores as contribuições devidas ao INSS, nos termos do art. 195, I, ***a***, e II, da Constituição Federal (incluídos pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998).

Noutro aspecto, a penalização do responsável ─ pela conduta de não reter e (ou) não recolher em favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições previdenciárias devidas pelos segurados ─ compete, atualmente, à Receita Federal do Brasil, por meio dos seus Auditores Fiscais, nos termos do art. 33, *caput* e § 1º, observado o disposto no § 5º do mesmo artigo, da Lei (federal) n. 8.212, de 1991.

Assim, em consulta aos autos do Processo TC/7930/2015, fls. 851-864, verifico por meio da documentação carreada por ocasião da Inspeção *in loco* realizada na Câmara Municipal de Juti, que a referida irregularidade foi objeto da fiscalização realizada pelos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, conforme comprovam os autos de infrações emitidos em 7/3/2017, bem como o Inquérito Civil n. 1.21.003.000046/2016-99, por parte do Ministério Público Federal.

Vale ressaltar que, por meio do Ofício n. 018/2017 CM/GAB. PRES, de 6 de abril de 2017 (fl. 859 do TC/7930/2015), o então Presidente da Câmara Municipal de Juti informou ao Ministério Público Federal que **"***a partir do mês de Fevereiro de 2016***"** foram adotadas as **"***providências para a efetiva retenção e o repasse ao INSS dos descontos devidos pelos Vereadores***"**. E que tais justificativas procedem, conforme se constata em consulta aos autos do Processo TC/06462/2017 (prestação de contas anual de gestão de 2016).

Porém, no exercício financeiro examinado (2015) permanece a irregularidade, visto que as despesas com o "INSS patronal" sobre a folha de pagamentos dos Vereadores não foram legalmente empenhadas em 2015, em desacordo com as regras do inciso II do art. 35 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964. Assim, a escrituração contábil deixou de observar um dos princípios fundamentais de contabilidade ─ o princípio da competência ─, que determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

Ademais, é certo que, considerada a inclusão das sobreditas obrigações patronais não empenhadas, o total das despesas do Poder Legislativo Municipal teria ultrapassado o limite constitucional de 7%, ainda que fosse computado na receita base de cálculo o acréscimo de R$ 129.343,85, referente a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública-COSIP, nos termos do Acórdão AC00-SECSES-148/2013, vigente na época da elaboração do orçamento.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo em parte as opiniões dos representantes da Auditoria e do MPC, **VOTO** nos sentidos de:

I – declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Juti**, exercício financeiro de 2015, gestão do Sr. **Gilmar de Oliveira Bueno**, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência da irregularidade mencionada nas razões prévias deste voto e reiterada nos termos dispositivos do inciso subsequente, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e do art. 77, II, da

Constituição Estadual, aplicada por simetria aos Municípios, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – aplicar ao Sr. **Gilmar de Oliveira Bueno**, CPF 390.868.871-04, **multa** no valor equivalente ao de **50 (cinquenta) UFERMS** pela infração decorrente da falta de empenho das despesas com obrigações patronais sobre a folha de pagamento dos Vereadores, em desacordo com as regras dos art. 35, II, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, dando como fundamento as disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

III – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis contados da intimação para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida pelos termos dispositivos do inciso precedente deste voto e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, 54, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99, parágrafo único, 185, § 1º, I e II, 203, XII, ***a***, e 210 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multa ao gestor responsável à época.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo) e Célio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Jerson Domingos).

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

Campo Grande, 1º de junho de 2022.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**
Relator

GLX / VAB / ARN/dssm