ACÓRDÃO - AC00 - 562/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/17311/2017
PROTOCOLO	: 1824852
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO DESTAQUE
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE
JURISDICIONADOS	: 1. JOSÉ MARIA CAETANO DE SOUSA; 2. JUAREZ ALVES ROZA; 3. MARLOS AUGUSTO JORIS.
ADVOGADOS	: EDSON KOHL JUNIOR – OAB/MS 15.200; WERTHE SIBUT DE ARAÚJO – OAB/MS 20.868.
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE. CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE VERBA INTITULADA DE INDENIZATÓRIA PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL POR REPRESENTAÇÃO DE CARGO. PRESIDENTE E PRIMEIRO SECRETÁRIO. VERBA COM NATUREZA REMUNERATÓRIA. AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NATUREZA ALIMENTAR DOS VALORES RECEBIDOS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS QUE AFASTEM A BOA-FÉ. NÃO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO. IRREGULARIDADE DOS ATOS.

1. É vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória aos detentores de mandato eletivo, que devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única (art. 39, §4º, da CF/1988).

2. Benefícios que tenham caráter de ressarcimento (como diárias e ajudas de custo) não entram no limite de remuneração imposto pela Constituição. Dessa forma, não devem ser estabelecidas conjuntamente com o subsídio.

3. Verificado que a verba analisada por representação de cargo não visa reembolsar os vereadores por despesas tidas em razão do mandato, sendo constituída, na verdade, como remuneratória conjuntamente com o subsídio, configura-se irregular o seu pagamento, ainda que prevista em lei municipal, por violar o art. 39, § 4º, da CF/1988.

4. É incabível a devolução de valores recebidos de boa-fé e de natureza alimentar, bem como a imposição de multa, diante do saneamento da irregularidade com a revogação dos dispositivos inconstitucionais.

5. Irregularidade dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 5 a 8 de maio de 2025, ACORDAM os Senhores

Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **irregularidade** dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque 6/2017, consistente no pagamento indevido de verbas remuneratórias ao vereador presidente e ao vereador primeiro secretário durante o período de janeiro/2017 a dezembro/2017, considerando o art. 39, § 4º, da CF; e **comunicar** o resultado do julgamento às demais autoridades administrativas competentes, com base no art. 50 da Lei Complementar 160/2012.

Campo Grande, 8 de maio de 2025.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de Relatório-Destaque 6/2017, autuado a partir da fiscalização realizada na Câmara Municipal de Rio Brilhante/MS, que constatou pagamentos indevidos de valores ao vereador presidente e ao vereador primeiro secretário, a título de verba indenizatória.

Regularmente intimado o gestor responsável, presidente da Câmara, Sr. José Maria Caetano de Sousa, apresentou resposta ao apontado no relatório, afirmando que os valores pagos a mais para o presidente e o primeiro secretário, a título de verba indenizatória por representação de cargo, não podem ser considerados como parcela do subsídio.

Com vistas a evitar decisões conflitantes ou, eventualmente, dupla punição pelo mesmo fato foi determinado o apensamento deste processo ao processo da prestação de contas de gestão da Câmara Municipal de Rio Brilhante, exercício de 2017. Entretanto, como o estabelecimento de verba indenizatória ao presidente e ao primeiro secretário resultou em pagamentos indevidos, os autos tiveram o apensamento desfeito.

Seguiram, então, para a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão - Coordenadoria de Contas dos Municípios para análise dos apontamentos em cotejo com a resposta do jurisdicionado, como também para apurar os valores pagos, visto que não foram demonstrados no relatório.

Por meio da análise ANA - DFCGG/CCM - 1725/2022 (pç. 21) a equipe técnica consignou que a Lei Municipal 1.974/2016, que fixou os subsídios dos vereadores do município de Rio Brilhante/MS, em seus artigos 2º e 3º, também previu o pagamento de verba indenizatória ao vereador presidente e ao vereador primeiro secretário a título de indenização pela representação do cargo.

Assentou, a divisão técnica, que verbas indenizatórias consistem em previsão legal para o ressarcimento de despesas relacionadas ao exercício do mandato e, portanto, teriam como pressuposto a existência de gastos com objetos específicos.

Prossegue afirmando que no caso dos pagamentos citados, intitulados de indenização pela representação do cargo, além de não caracterizarem um reembolso por despesa efetuada, foi estipulada em conjunto com o subsídio, tratando assim de verba remuneratória pelo desempenho da função, paga em complemento ao subsídio. Tal prática é vedada pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal (CF) e, por isso, a irregularidade do pagamento enquanto verba indenizatória.

A divisão técnica ainda destaca que a Lei Municipal 2.033, de 26 de dezembro de 2017, revogou os artigos 2º e 3º da Lei Municipal 1.974, de 15 de setembro de 2016, os quais traziam a previsão da citada verba indenizatória, cessando, a partir de

então, os pagamentos indevidos.

Certifica, ao final, que, em decorrência do período em que a previsão da verba indenizatória esteve vigente, houve pagamentos indevidos ao vereador presidente, Sr. José Maria Caetano de Souza, no valor de R$ 83.989,32 e, ao primeiro secretário, Sr. Marlos Augusto Joris, no valor de R$ 41.994,60.

Corroborando, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) aviou parecer PAR - 3ª PRC - 7370/2022 (pç. 23) aduzindo que foi conferida natureza indenizatória à verba claramente remuneratória, burlando o teto remuneratório, bem como excluindo indevidamente tais gastos dos limites estabelecidos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da incidência do imposto de renda.

Concluiu no sentido de que esta Egrégia Corte de Contas decida pela aplicação de multa aos responsáveis e pela impugnação dos valores apurados.

Esta relatoria determinou a intimação dos responsáveis para apresentação de defesa (pçs. 24 a 26 e 38 a 40) e, em resposta, foram apresentadas as manifestações (pçs. 32-33 e 35). O primeiro secretário Marlos Augusto Joris deixou de se manifestar.

Os autos vieram conclusos.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

O presente relatório-destaque foi realizado pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Rio Brilhante, quando gerida pelo Sr. José Maria Caetano de Souza, então presidente, e constatou o estabelecimento de subsídios diferenciados para o vereador presidente e o vereador primeiro secretário, a título de verba indenizatória, os quais serão analisados abaixo.

A equipe técnica verificou que a Lei Municipal 1.974/2016 em seus artigos 2º e 3º, estabeleceu em favor do vereador presidente da Câmara Municipal e do vereador primeiro secretário, verba indenizatória fixa de R$ 6.999,11 e R$ 3.499,55, respectivamente, a título de “representação do cargo”

Cumpre salientar que o art. 39, §4º, da CF elenca ser vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória aos detentores de mandato eletivo, pois estes devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, *in verbis*:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os

> servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
>
> § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e **Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.**

Dessa forma, nota-se que a disposição do texto constitucional diferencia a forma de remuneração dos detentores de cargos eletivos, dado a natureza da sua função, exigindo que seja feita em parcela única, além de vedar o acréscimo de outras verbas remuneratórias.

O objetivo de tal disposição é justamente preservar a função exercida e evitar o desvirtuamento da sua remuneração. Dessa feita, do mesmo modo que os subsídios não podem ser artificialmente majorados, também não podem ser reduzidos.

Inclusive, pode-se dizer que o limite máximo da remuneração fixado pela CF/88[1] e a impossibilidade pela remuneração adicional em razão de sessões extraordinárias[2], servem para corroborar a lógica explicada nos parágrafos anteriores.

Portanto, conclui-se que a remuneração dos vereadores, assim como de todos os demais detentores de cargos eletivos, decorre do exercício da própria função, não podendo estar vinculado ao número de sessões ocorridas, ou aos dias efetivamente trabalhados, tampouco à ocupação de uma ou outra função típica atinente ao cargo.

Assim, em que pese ser admissível o pagamento de verbas indenizatórias, que não se confundem com o subsídio devido a esses agentes políticos, certo é que os valores instituídos no art. 2º e 3º da Lei Municipal 1.974/2016 não possuem tal natureza.

Como bem pontuado pela equipe técnica e pelo MPC, não é todo e qualquer tipo de despesa que poderá ser custeada a título de verba indenizatória, pois somente os gastos que possuírem esta natureza e tiverem previsão legal serão considerados regulares. O parágrafo 11 do artigo 37 esclarece que valores de natureza indenizatória, previstos em lei, não são considerados para o cálculo do teto remuneratório. Ou seja, benefícios que tenham caráter de ressarcimento (como diárias e ajudas de custo) não entram no limite de remuneração imposto pela Constituição. Dessa forma, não devem ser estabelecidas conjuntamente com o subsídio, conforme realizado no presente caso.

---

[1] Art. 29, VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

[2] Art. 57, § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.

No presente processo, a verba intitulada de indenizatória pela legislação municipal não visa reembolsar os vereadores por despesas tidas em razão do mandato, sendo constituída, na verdade, como remuneratória conjuntamente com o subsídio. Por isso, viola duplamente a Constituição Federal, pois burla o art. 39, § 4º, da CF, que veda a estipulação de outras verbas além do subsídio, e o art. 29, VI[3], do texto constitucional que estipula o teto constitucional remuneratório.

Em análise do feito, verifica-se que os vereadores apresentaram defesa fundamentada, argumentando que o recebimento das verbas estava amparado pela legislação municipal vigente à época. Ressaltaram ainda que, tão logo a irregularidade foi identificada pela Casa de Leis do município de Rio Brilhante, medidas corretivas foram prontamente adotadas para mitigar eventuais danos, incluindo a interrupção imediata dos pagamentos indevidos.

Dessa forma, considerando que os jurisdicionados receberam as verbas de natureza alimentar de boa-fé e em decorrência de erro escusável de interpretação da legislação por parte da Câmara Legislativa, não há fundamento para exigir a reposição das indenizações.

Ademais, os dispositivos legais questionados, por apresentarem vício de inconstitucionalidade, foram prontamente revogados, o que sanou a irregularidade e impediu a sua perpetuação no ordenamento jurídico municipal. Importante destacar que a inconstitucionalidade não foi arguida anteriormente, por isso não se pode imputar responsabilidade aos agentes públicos pela aplicação de uma norma que, até então, não havia sido declarada inválida pelo órgão competente.

Portanto, a atuação dos jurisdicionados e dos gestores pautou-se na legalidade vigente, na presunção de legitimidade dos atos administrativos e na boa-fé objetiva. A ausência de dolo ou culpa grave, aliada à adoção tempestiva de medidas corretivas, reforça a inexistência de obrigação de devolução dos valores percebidos e afasta qualquer responsabilização pessoal dos agentes envolvidos, em consonância com o princípio da anterioridade da legislatura, excluindo a responsabilidade destes.

Nesse sentido já decidiu esta Corte de Contas:

> EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. ACÓRDÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. ESCRITURAÇÃO IRREGULAR. NÃO REMESSA DE DOCUMENTOS. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO DE VEREADORES ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTAS AO PRESIDENTE DA CÂMARA. IMPUGNAÇÃO DE VALORES. MULTAS QUITADAS. REFIS. IMPOSSIBILIDADE DE SEU AFASTAMENTO. RECEBIMENTO DO SUBSÍDIO. PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS

[3] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

RECEBEDORES. NATUREZA ALIMENTAR. SÚMULA 249 DO TCU. EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO. PARCIAL PROVIMENTO. 1. Resta impossibilitado o afastamento da multa aplicada ao presidente da Câmara Municipal, à época, que quitada através do Programa de Regularização Fiscal – REFIS. 2. **Não afastada a infração ao limite constitucional para fixação e os respectivos pagamentos dos subsídios aos vereadores, mantém-se a irregularidade reconhecida no acórdão recorrido. No entanto, não cabe, neste momento, a impugnação dos valores pagos indevidamente, por se tratar de verba alimentar e pela presunção de boa-fé dos recebedores, em consonância com a jurisprudência e a Súmula 24 do TCU.** 3. Parcial provimento aos recursos ordinários, para reformar o acórdão prolatado e excluir a impugnação de valores arbitrados, concernentes ao pagamento maior de subsídios (item 5 do Decisum). (Processo TC/2027/2014/001, Deliberação AC00 – 1970/2024 Relator Cons. Marcio Campos Monteiro. DO: 06/11/2024)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL –

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – DÉFICIT FINANCEIRO – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES INCABÍVEL – BOA-FÉ DOS RECEBEDORES. 2. **O pagamento de subsídio aos vereadores acima do limite constitucional também caracteriza infração que ocasiona a reprovação da prestação de contas e sujeita o então Presidente da Câmara Municipal, que o autorizou, à aplicação de multa. Contudo, não cabe impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores, diante do cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e da presunção de boa-fé dos recebedores.** (Processo TC/4552/2016, Deliberação AC00 – 57/2021, Relator Cons. Marcio Campos Monteiro. DO: 02/03/2021).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO –AUDITORIA – SUBSÍDIOS DOS VEREADORES – PAGAMENTO A MAIOR – LIMITES CONSTITUCIONAIS – INOBSERVÂNCIA – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO – MULTA – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – SÚMULA 249 DO TCU – OFENSA AO PRINCÍPIO JURÍDICO DO “NON BIS IN IDEM” – EXCLUSÃO DA MULTA – PARCIAL PROVIMENTO. 1. A Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar que o subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, obedecendo os limites estabelecidos (art. 29, VI, b). Verificado que os subsídios dos Vereadores, Primeiro Secretário e Presidente da Câmara Municipal foram fixados acima do valor máximo permitido pelas regras constitucionais (art. 29, VI, b), conforme comprovado nos autos, configurando assim vício na origem, ou seja, no ato normativo fixador, permanece a irregularidade dos atos praticados referentes ao pagamento a maior. 2. **Entretanto, mesmo que comprovada a irregularidade, não cabe a impugnação dos valores pagos indevidamente aos vereadores, uma vez que o vício estava na origem, no ato fixador dos**

> **subsídios e, de acordo com "princípio da anterioridade da legislatura", fora da reponsabilidade subjetiva dos recebedores, considerado, ainda, o cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e a presunção de boa fé dos recebedores (Súmula 249 do Tribunal de Contas da União-TCU).** 3. Afasta-se a multa aplicada ao recorrente, em observância ao princípio jurídico do "non bis in idem", quando já penalizado pelo mesmo fato em autos diversos. 4. Provimento parcial do recurso ordinário para reformar parte da decisão, no sentido de excluir a impugnação de valores e a multa aplicada. (Processo TC/04882/2012/001, AC00 – 424/2023, Relator Cons. Flavio Kayatt, DO: 27/08/2023).

Deve-se observar que tal falha interpretativa, como visto nos julgados acima, ocorreu em algumas Câmaras de Vereadores do nosso Estado, a exemplo de outros processos julgados. Vide: TC/5127/2013 – Câmara Municipal de Nova Andradina, TC/7927/2015 - Câmara Municipal de Caarapó e TC/04882/2012/001 - Câmara Municipal Bataguassu.

Por fim, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal reforçou a tese retromencionada. Veja-se:

> EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VALORES RECEBIDOS DE BOA FÉ. NATUREZA ALIMENTAR. IRREPETIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, da Lei 5.011, de 19/2/2020, do Município de Ibitinga, que autoriza o Poder Executivo Municipal a efetuar revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e dá outras providências. 2. O Tribunal de origem julgou procedente o pedido, mas ressalvou a irrepetibilidade das verbas recebidas de boa-fé pelo Prefeito, Vice-Prefeito, e Secretários Municipais, até trinta dias da data da decisão que deferiu a liminar para suspender a eficácia dos atos impugnados. 3**. A ressalva feita pelo Tribunal de origem quanto à irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé se coaduna com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, no sentido de que é dispensada a reposição ao erário de verbas alimentares recebidas de boa-fé.** Precedentes: 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1437000 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 28/08/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-08-2023 PUBLIC 01-09-2023)

Destarte, muito embora constatadas as irregularidades, diante da natureza alimentar dos valores recebidos pelos vereadores, assim como a inexistência de elementos que afastem a boa-fé destes no recebimento, com supedâneo da jurisprudência dessa Corte e do STF, entendo ser incabível a impugnação da quantia em discussão, bem como a imposição de multa, porquanto a irregularidade foi sanada com a revogação dos dispositivos inconstitucionais.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanhando parcialmente a análise da equipe técnica e o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque 6/2017, consistente no pagamento indevido de verbas remuneratórias ao vereador presidente e ao vereador primeiro secretário durante o período de janeiro/2017 a dezembro/2017, considerando o art. 39, § 4º da CF;

II – Pela comunicação do resultado do julgamento às demais autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos de gestão identificados no relatório-destaque.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, 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 maio de 2025.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/MFGM