ACÓRDÃO - AC00 - 519/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4424/2016
PROTOCOLO	: 1677584
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE FATIMA DO SUL
JURISDICIONADO	: EMERSON CLEBER MENDES
ADVOGADO	: WERNER MULLER CIRIACO - OAB/MS Nº 16.273
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – REMESSA INCOMPLETA DE DOCUMENTOS – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA ACIMA DO LIMITE PERMITIDO PELAS REGRAS DO ART. 29, VI, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NÃO ENCAMINHAMENTO DO INVENTÁRIO ANALÍTICO DE BENS – PREJUDICADA A CONFERÊNCIA NO BOJO DO BALANÇO PATRIMONIAL – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

A verificação de infrações à prescrição constitucional, legal ou regulamentar, na prestação de contas de gestão, em razão do pagamento de subsídio do presidente da câmara acima do limite permitido pelas regras do art. 29, VI, b, da Constituição Federal e do não encaminhamento do inventário analítico de bens, fundamenta o julgamento das contas como irregulares e a aplicação de multas ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 23 de agosto de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade nos termos do voto do Relator, em declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Fátima do Sul**, exercício financeiro de **2015**, gestão do Sr. **Ermeson Cleber Mendes**, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionadas nas razões prévias deste voto e reiteradas resumidamente, nos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** 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. **Ermeson Cleber Mendes**, multas equivalentes aos valores e pelos fatos seguintes: a) de **30 (trinta) UFERMS** pela irregularidade decorrente do pagamento de subsídio do Presidente da Câmara acima do limite permitido pelas regras do art. 29, VI, ***b***, da Constituição Federal, com fundamento nas disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, VI, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012; e b) de **30 (trinta) UFERMS** em razão não encaminhamento do inventário analítico de bens, descumprindo exigência regulamentar deste Tribunal (Anexo I, Seção II, item 3.1, letra B.17, da IN n. 35, de 2011, vigente na época), dando como fundamento as disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, IX, 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 os valores das multas que lhe foram infligidas pelos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** deste voto e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos 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, 23 de agosto de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** - Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Fátima do Sul, 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, estando apensados nestes autos os do Processo TC/014577/2016 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2015).

Inicialmente, a Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE examinou a matéria e, consoante os termos da manifestação técnica anexada à Solicitação de Providências SOL-1ICE-325/2016 (peça 26, fls. 125-126), sugeriu a realização de INSPEÇÃO para apurar os seguintes fatos:

> ***"****1 – Ausência de retenção do INSS dos vereadores e recolhimento parte patronal sobre a folha de pagamento dos vereadores;*
>
> *2 – Revisão dos subsídios dos vereadores antes de completar o período mínimo de um ano;*
>
> *3 – Despesas com Diárias no valor de R$ 101.627,77;*
>
> *4 – Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica R$ 492.243,64;*
>
> *5 – Serviço de Terceiro Pessoa Física R$ 53.671,36."*

A inspeção, autorizada por meio do Despacho DSP-G. JRPC-27737/2016 (peça 27, fl. 127), foi realizada pela Equipe Técnica da então 1ª ICE e o resultado "*encontra-se no Processo* ***TC/1401/2017"***, conforme informação contida no item VI (**"**Relatório**"**) da Análise ANA-1ICE-3124/2017 (peça 29, fls. 129-134).

E nos termos do item VII (**"**Conclusão**"**) da sobredita análise, a Equipe Técnica firmou entendimento de que a prestação de contas em apreço "***NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO****, tendo em vista que a despesa do legislativo extrapolou em R$ 155.639,89 o limite constitucional***"**.

Submetidos os autos ao exame da Auditoria, o seu representante emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-5167/2018 (peça 30, fls. 136-159) opinando pela "***irregularidade*** *das Contas Anuais de Gestão***"** em apreço e a recomendação para que seja "*aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, [...]***"**.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas, emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-9050/2019 (peça 31, fls. 160-164), opinando pela irregularidade desta prestação de contas, aplicação de multa com advertência ao gestor e a comunicação do resultado do julgamento ao Ministério Público Estadual e aos interessados.

Não obstante a manifestação de sua opinião, o representante do MPC também requereu a intimação do jurisdicionado "*a fim de que se pronunciem sobre o Parecer exarado pela Inspetoria e pela Auditoria, justificando ou corrigindo as impropriedades ali apontadas***"**.

Efetivada a intimação requerida (INT-G.FEK-7696/2019, peça 32, fl. 165), o jurisdicionado, em resposta ao objeto da intimação que lhe foi feita, apresentou as justificativas e os documentos integrantes da peça 40, fls. 174-290.

Submetida a matéria ao reexame da Auditoria, o seu representante emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-2781/2020 (peça 42, fls. 292-310), mantendo a opinião pela **"*irregularidade* *destas Contas Anuais de Gestão*"**.

E finalmente, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-6605/2020 (peça 43, fls. 311-313), por meio do qual assim se manifestou:

> **"***I – I – pelo proferimento de decisão definitiva pela* ***irregularidade*** *da Câmara Municipal de Fátima do Sul-MS, relativas ao exercício de 2015, prestada pelo senhor Ermeson Cleber Mendes, Vereador Presidente à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37, 42, caput, incisos II e VI da Lei Complementar nº 160/2012 e Artigo 29-A, inciso VI, "a", da Constituição Federal.*
>
> *II – pela aplicação de* ***multa*** *ao responsável, com fulcro no Artigo 44, inciso I, e artigo 46 da Lei Complementar nº 160/2012;*
>
> *III – pela* ***advertência*** *ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes.*
>
> *IV – pela* ***comunicação*** *ao Ministério Público Estadual/MS, com fulcro no art. 77, XI, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, c/c o art. 22, da Lei 8.429/1992, acerca dos indícios de crime de responsabilidade relatados no item 2.3, quanto à infringência ao limite estabelecido Art. 29-A, VI, "b" da Constituição Federal;*
>
> *V – pela* ***comunicação*** *do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88;***"**

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 incompleta dos documentos exigidos pelas disposições da então vigente Instrução Normativa-TCE n. 35, de 14 de dezembro de 2016.

Quanto ao mérito, os órgãos de apoio deste Tribunal opinaram pela declaração de irregularidade desta prestação de contas.

E de acordo com a Análise ANA-1ICE-3124/2016 (peça 29, fls. 129-135), a Equipe Técnica realizou a inspeção na Câmara Municipal de Fátima do Sul, mas os fatos apurados naquela fiscalização *in loco* serão julgados em processo apartado, conforme os termos do item VI (relatório) da sobredita análise, a seguir transcrito:

> **"*VI – RELATÓRIO***
>
> *O presente processo já foi objeto de análise nesta Inspetoria, (peça 26), tendo sugerido a realização de inspeção para apurar os seguintes fatos:*
>
> *1 – Ausência de retenção do INSS dos vereadores e recolhimento parte patronal sobre a folha de pagamento dos vereadores;*
>
> *2 – Revisão dos subsídios dos vereadores antes de completar o período mínimo de um ano;*
>
> *3 – Despesas com Diárias no valor de R$ 101.627,77;*
>
> *4 – Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica R$ 492.243,64;*
>
> *5 – Serviço de Terceiro Pessoa Física R$ 53.671,36.*
>
> *O resultado da inspeção encontra-se no Processo TC/1401/2017***."**

Desse modo, a objeção à aprovação destas contas, na conclusão da Equipe Técnica (ANA-1ICE-3124/2016, peça 29, fls. 129-135), deve-se ao fato de que **"***a despesa do Legislativo extrapolou em R$ 155.639,89 o limite constitucional***"**.

Já na opinião do representante da Auditoria, os motivos ensejadores de reprovação destas contas devem-se à permanência das irregularidades apontadas inicialmente no Parecer PAR – GACS LLRP-5167/2018 (peça 30, fls. 136-159), inclusive as irregularidades verificadas por ocasião da inspeção realizada na Câmara Municipal de Fátima do Sul.

Convém reiterar que a sobredita inspeção resultou na autuação do Processo TC/1401/2017, ocasião em que foram apuradas as irregularidades destacadas pela Equipe Técnica (peça 29, fl. 133) e ainda outras que se encontram relatadas no Relatório de Inspeção RDI-1ICE-17/2017 (fls. 421-434 do TC/1401/2017), cujos autos estão na Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM, para análise das justificativas e documentos apresentados pelo gestor.

Considerando que a análise e o julgamento dos fatos averiguados *in loco* se darão em processo apartado, alio-me ao entendimento do representante do MPC,

abstendo-me de quaisquer manifestações acerca das irregularidades apontadas no sobredito Relatório de Inspeção RDI-1ICE-17/2017, integrante dos autos do Processo TC/1401/2017.

E assim, analisada a matéria, verifico o cumprimento das exigências constitucionais e legais relativas aos limites de gastos com a folha de pagamento e o total da despesa com seu pessoal, consoante os cálculos efetuados pelo representante da Auditoria, conforme demonstração seguinte:

— os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores, totalizaram R$ 1.171.114,59, representando o percentual de 58,65% em relação à receita da Câmara Municipal (R$ 1.996.848,23), comportando-se assim dentro do limite autorizado pelas regras do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal (até 70%);

— a despesa total com pessoal (incluídas as despesas não empenhadas, a título de INSS patronal no valor de R$ 110.733,08), perfaz R$ 1.365.703,42, cujo montante representa o percentual de 3,34% da Receita Corrente Líquida-RCL do Município (R$ 40.882.478,06), 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$ 684.407,13, correspondendo ao percentual de 1,53% do total da receita do Município (R$ 44.627.130,58), comportando-se dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 29, VII, da Constituição Federal (até 5%).

No entanto, quanto às despesas gerais realizadas pela Câmara Municipal, discordo do entendimento de que elas tenham ultrapassado o limite constitucional de 7%.

Sobre este tópico, o jurisdicionado apresentou as justificativas integrantes da peça 40, fls. 179-181, alegando, em síntese, que deveria ser considerado na receita base de cálculo, a receita da COSIP (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública).

E de fato, a ***"alegação tem cabimento"***, conforme se manifestou o representante do MPC, visto que, naquela época, este Tribunal havia externado entendimento, por meio do Acórdão n. 00/148/2013, de que a COSIP integrava a receita do Município, para o fim de apurar o limite de gastos do Poder Legislativo Municipal.

Embora o sobredito Acórdão haja sido reformado em parte, especificamente na parte que trata da COSIP, por meio do Processo TC/6606/2015, compreendendo o Parecer C-PAC00-G.RC-15/2015 (publicado no DOTCE/MS, de 16/12/2015), que consolidou o entendimento de que, daí em diante, a COSIP não mais integraria a base de cálculo para fins de repasse de duodécimos e despesas do Poder Legislativo Municipal, no presente caso tal receita pode ser considerada. Isto porque a prestação de contas em apreço se refere ao exercício financeiro de 2015 e foi elaborada sob a

égide do texto/conteúdo do Acórdão n. 00/148/2013.

De tal sorte, considerado no cômputo da receita/base de cálculo o valor de R$ 645.330,91, relativo à COSIP[1], efetivamente arrecadada no exercício anterior, obtêm-se os seguintes dados:

TOTA DA RECEITA BASE DE CÁLCULO (R$ 27.844.555,31 + R$ 645.330,91)	R$	28.529.986,22
LIMITE CONSTITUCIONAL (7%)	R$	1.997.099,03
TOTAL DA DESPESA DO LEGISLATIVO (6,99%)	R$	1.996.848,23

Portanto, não obstante as opiniões contrárias, é razoável entender que o total das despesas gerais da Câmara Municipal de Fátima do Sul, efetivamente realizadas no exercício financeiro de 2015, comportou-se dentro do limite de 7% autorizado pelas regras do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

De outro lado, foram descumpridas as regras constitucionais no que concerne ao pagamento de subsídio ao Presidente da Câmara Municipal, conforme se pode verificar por meio das folhas de pagamentos dos Vereadores (peça 21, fls. 73-75), uma vez que, a partir do mês de abril de 2015, o Presidente da Câmara passou a receber seu subsídio no valor mensal de R$ 6.420,00, acima, portanto, do valor máximo permitido (R$ 6.012,70), que correspondia a 30% do subsídio dos Deputados Estaduais (R$ 20.042,34), infringindo assim as regras do art. 29, VI, ***b***, da Constituição da República.

Sobre este assunto, o gestor apresentou justificativas (peça 40, fls. 181-182) nesses termos:

> **"*V – O LIMITE DO VALOR DOS SUBSÍDIOS***
>
> *33**.** O parecer apontou que o subsídio do Presidente da Câmara estava acima do limite de constitucional de 30% do subsídio recebido pelos deputados da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul. A peça narra que a partir d vigência da lei Municipal nº 1.161/2015, em 01/04/2015 [...] o subsídio do Presidente da Câmara passou para R$ 6.420,00, superando o limite de R$ 6.012,70 (30% do subsídio dos deputados estaduais estabelecidos para a a legislatura 2011/14 – conforme da Mesa Diretora da Assembleia nº 103/2010).*
>
> *34. Ocorre que o parâmetro utilizado para encontrar o limite de 30% está equivocado. Ora, está-se em discussão o subsídio do Presidente da Câmara referente ao ano exercício de 2015, portanto deve-se relacioná-lo com subsídio recebido pelos deputados estaduais na legislatura 2015/18. E conforme ato nº 1/2015 da mesa diretora da Assembleia Legislativa do Estado (anexo), o subsídio foi estabelecido em R$ 25.332,25. Sendo esse o parâmetro o teto que um*

[1] Fontes: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício de 2014 da PM de Fátima do Sul (Processo TC/6464/2016, fls. 154-160) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada da CM de Fátima do Sul (peça 13, fls. 55-57)

> *vereador da cidade de Fátima do Sul poderia receber, no exercício de 2015, seria de R$ 7.599,67, mais de R$ 1.000,00 acima do que foi efetivamente pago.*
>
> *[...].*”

As justificativas apresentadas acima não procedem, conforme salientaram os representantes da Auditoria e do MPC, tendo em vista que os subsídios dos Vereadores foram devidamente fixados na legislatura anterior (Lei Municipal n. 1.102, de 10 de setembro de 2012), para vigorar na legislatura 2013-2016, quando estava em vigor a Legislatura Estadual 2011-2014.

Dessa forma, não poderia, em 2015, o subsídio do Presidente da Câmara Municipal ter sido **“**majorado por via reflexa**”**, em razão do aumento concedido aos Deputados Estaduais da legislatura 2015-2018, sob pena de ferir frontalmente a regra da legislatura ou princípio da anterioridade (art. 29, VI, da Constituição Federal). A observância deste princípio visa impedir que o legislador municipal legisle em causa própria ou que, no curso da legislatura, majore indiscriminadamente seus subsídios.

Portanto, permanece a irregularidade referente ao pagamento de subsídio ao Presidente da Câmara Municipal efetuado em valor superior ao máximo permitido – violando a regra do art. 29, VI, ***b***, da Constituição Federal.

E por fim, constato a permanência da irregularidade apontada nos itens 2.1 e 2.2 do Parecer PAR-GACS LLRP-2781/2020 (peça 42, fls. 292-310), resultando **“***prejudicada a conferência no bojo do Balanço Patrimonial***”** devido ao não encaminhamento do inventário analítico de bens móveis e imóveis, descumprindo assim a exigência regulamentar deste Tribunal (Anexo I, Seção II, item 3.1, letra B.17, da então vigente Instrução Normativa TC/MS N. 35, de 2011).

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em parte as opiniões ofertadas nos Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e **VOTO** nos sentidos de:

I - declarar irregular a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Fátima do Sul, exercício financeiro de 2015, gestão do Sr. Ermeson Cleber Mendes, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionadas nas razões prévias deste voto e reiteradas resumidamente, nos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** 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. Ermeson Cleber Mendes, CPF 596.352.821-68, multas equivalentes aos valores e pelos fatos seguintes:

a) de 30 (trinta) UFERMS pela irregularidade decorrente do pagamento de subsídio do Presidente da Câmara acima do limite permitido pelas regras do art. 29, VI, ***b***, da Constituição Federal, com fundamento nas disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, VI, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

b) de 30 (trinta) UFERMS em razão não encaminhamento do inventário analítico de bens, descumprindo exigência regulamentar deste Tribunal (Anexo I, Seção II, item 3.1, letra B.17, da IN n. 35, de 2011, vigente na época), dando como fundamento as disposições dos arts. 21, X, 42, *caput*, IX, 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 os valores das multas que lhe foram infligidas pelos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** do inciso precedente deste voto e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos 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 por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anual de gestão e pela aplicação de multas ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 23 de agosto de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

CESB / VAB