ACÓRDÃO - AC00 - 994/2024

PROCESSO TC/MS	:	TC/11837/2010
PROTOCOLO	:	1013265
TIPO DE PROCESSO	:	INSPEÇÃO ORDINÁRIA
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE SELVÍRIA
JURISDICIONADO/ INTERESSADOS	:	1. JULIANO ALEXANDRINO DOS SANTOS 2. ALEXANDRE BATISTA LEITE 3. ALEXANDRE CAGLIARÍ 4. ALMIR LALUCI 5. DONIZETE DA SILVA 6. GILSON ALVES DE SOUZA 7. JOSÉ CECÍLIO DA SILVA FILHO 8. PAULO NASCIMENTO BASTOS 9. SÍLVIO CESAR BEZERRA LEITE
ADVOGADO	:	JOSE MARIA ROCHA OAB/MS 5.939A
RELATOR	:	CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: INSPEÇÃO ORDINÁRIA – CÂMARA MUNICIPAL – DECISÃO SIMPLES – PAGAMENTO A MAIOR DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – APLICAÇÃO DE MULTA – VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR – AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ – ATO NÃO PRATICADO PELOS VEREADORES – SUBSÍDIO FIXADO POR MEIO DA RESOLUÇÃO Nº 080/2008 – CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO – OBJETO ÚNICO – LITISCONSÓRCIO UNITÁRIO ENTRE OS JURISDICIONADO – RECOMENDAÇÃO – NECESSIDADE DE ATENDIMENTO AO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – RECOMENDAÇÕES.

1. Cabe a exclusão da impugnação dos valores referentes ao recebimento de subsídios pelos vereadores a maior, por erro na base de cálculo, uma vez que considerados como verbas de caráter alimentar e não evidenciada a má-fé, bem como verificada a fixação por meio de resolução aprovada em legislatura anterior, não sendo o ato praticado pelos Edis no período em questão.

2. Não obstante, é cabível recomendação ao atual gestor do legislativo municipal no sentido de que faça cumprir o limite estabelecido no art. 29, VI, da Constituição Federal, sob pena de restar descaracterizada a presunção de boa-fé, evento que motivaria a devolução dos valores recebidos indevidamente.

3. Mostra-se apropriada a recomendação ao responsável pelo Controle Interno Municipal para que observe rigorosamente o quantum fixado para o subsídio da edilidade, devendo tais valores guardarem compatibilidade com o mandamento constitucional, ainda que se trate de verba de representação (no caso do presidente e 1º secretário do legislativo), indicando em seu parecer conclusivo eventuais irregularidades e alertando os gestores responsáveis acerca das implicações resultantes da afronta ao texto da Constituição Federal de 1988, conforme o caso.

4. O entendimento adotado se estende ao presidente da Câmara, conforme aplicação do art. 116 do CPC, utilizado subsidiariamente nesta Corte de Contas, uma vez que

constatado litisconsórcio unitário entre os jurisdicionados, pelo que única decisão abrange todos os envolvidos.

5. É determinada a exclusão da impugnação sobre os valores recebidos a maior pelos vereadores, com recomendações ao atual gestor e sucessores, bem como ao controlador interno, mantendo os demais dispositivos da decisão.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 24 de abril de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **exclusão da impugnação** constante do "item 2" da Deliberação DS01-S.SESS-00452/2011, proferida nestes autos; pela **recomendação** ao gestor atual e sucessores para que observem com rigor os limites constitucionais impostos à fixação dos subsídios (CF, art. 29, VI), sob pena de restar descaracterizada a boa-fé, tornando devida a restituição dos valores eventualmente pagos a maior aos cofres públicos, ressaltando-se que os limites devem ser observados tanto na legislatura anterior, na edição do ato fixado, como no curso da legislatura atual, evitando-se a continuidade dos pagamentos em desacordo com os limites constitucionais; pela **recomendação** ao controlador interno para que observe, durante todo o exercício financeiro, o cumprimento do limite constitucional para os subsídios dos vereadores (CF, art. 29, VI) dando conhecimento aos chefes dos poderes legislativo e executivo municipais e ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, sempre que detectado o descumprimento, sob pena de responsabilidade solidária; pela **manutenção** dos demais dispositivos da DS01-S.SESS-00452/2011; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 24 de abril de 2024.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

Trata-se de exame do Relatório de Inspeção Ordinária n. 79/2010 realizado na Câmara Municipal de Selvíria/MS, sob a responsabilidade do Sr. Juliano Alexandrino dos Santos, presidente e ordenador de despesas à época, cuja análise refere-se ao período de janeiro a dezembro de 2009, com fulcro no art. 28, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

No curso dos trabalhos, a equipe constatou o desrespeito ao limite constitucional do teto para pagamento de subsídios dos vereadores, porquanto foi constatado erro na base de cálculo do valor dos subsídios.

Em seguida, foi proferida a Decisão Simples DS01 - S.SESS - 00452/2011 (peça 4) em que se julgou pela irregularidade dos procedimentos administrativos analisados e impugnação no valor de R$ 42.493,23 sob a responsabilidade do presidente da Câmara, para que este faça o ressarcimento aos cofres públicos do montante pago a maior a todos os vereadores no período.

O gestor à época, sr. Juliano Alexandrino dos Santos, interpôs recurso ordinário, autuado sob o número TC/16100/2013, ao qual foi dado provimento parcial para reformar o *decisum* recorrido e reduzir o valor da impugnação de responsabilidade do recorrente para R$ 15.537,47, por se referir ao montante efetivamente recebido a maior por ele, remetendo os autos ao Relator originário para reabertura da instrução processual a fim de intimar os demais vereadores, conforme consta da Deliberação AC00-1701/2018 (peça 13).

Ao retornarem os autos, foi realizada a reabertura da instrução processual com a intimação de todos os vereadores mencionados na decisão recorrida para manifestarem-se sobre a responsabilidade individual pelo recebimento dos subsídios a maior, mediante o Despacho DSP-G.WNB-29595/2019 (peça 18).

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão, por meio da Análise ANA - DFCGG/CCM - 6447/2022, ratificou a análise realizada anteriormente, mantendo a conclusão pela irregularidade no pagamento dos subsídios dos vereadores de Selvíria no exercício de 2009.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que corroborando com o entendimento da equipe técnica, emitiu o Parecer PAR - 3ª PRC - 10072/2022, opinando pela manutenção da impugnação dos subsídios pagos a maior, mas que a responsabilidade pela restituição dos valores seja correspondente ao que cada um dos vereadores recebeu a maior e ela determinação ao executivo Municipal para que adote as medidas necessária para a cobrança dos valores.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

Inicialmente, com base no art. 189 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 98/2018, verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito, que recai sobre o Relatório de Inspeção.

Conforme relatado, a questão se refere à constatação do pagamento a maior dos subsídios dos vereadores da Câmara Municipal de Selvíria, no exercício de 2009, sendo proferida a Decisão Simples – DS01 – S.SESS – 00452/2011, nos seguintes termos:

> 1 - pela irregularidade e ilegalidade dos procedimentos administrativos atinentes ao pagamento de subsídio a maior, aos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Selvíria/MS, gestão do Senhor Juliano Alexandrino dos Santos, CPF/MF nº 977.384.501-00, por infringir ao disposto na Emenda Constitucional nº 25 de 14 de fevereiro de 2000, conforme consignado no Relatório de Inspeção Ordinária nº 079/2010, item 3, no valor apurado na Análise Técnica(f.797);
>
> 2 – pela impugnação, com fundamento no inciso XI do artigo 37 da Lei Complementar Estadual nº 048/90, do valor de R$ 42.493,23 (quarenta e dois mil, quatrocentos e noventa e três reais e vinte e três centavos, atribuindo a responsabilidade pelo ressarcimento aos cofres públicos municipais de Selvíria/MS, ao Senhor Juliano Alexandrino dos Santos, CPF/MF nº 977.384.501-00, em face da infringência ao disposto na Emenda Constitucional nº 25 de 14 de fevereiro de 2000, integrada pela Resolução Nº 080/2008, nos seguintes valores apurados individualmente :
>
> 2.1 - Alexandre Batista Leite.....R$ 2.433,47;
>
> 2.2 -Alexandre Cagliarí.....R$ 2.433,47;
>
> 2.3 -Almir Laluci.....R$ 2.433,47;
>
> 2.4 -Donizete da Silva..... .....R$ 2.433,47;
>
> 2.5 -Gilson Alves de Souza..... .....R$ 2.433,47;
>
> 2.6 -José Cecílio da Silva Filho .....R$ 2.433,47;
>
> 2.7 -Juliano Alexandrino dos Santos (Presidente)R$ 15.537,47;
>
> 2.8 - Paulo Nascimento Bastos.....R$ 2.433,47;
>
> 2.9 -Sílvio Cesar Bezerra Leite (1º Secretário).R$ 9.921,47.
>
> 3 – pela aplicação de multa no valor equivalente a 100 (cem) UFERMS ao Ordenador de Despesas à época, Senhor Juliano Alexandrino dos Santos, CPF/MF nº 977.384.501-00, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme determina o inciso II do artigo 53 da Lei Complementar nº 048/90 c/c o inciso II do artigo 197 da Resolução Normativa TC/MS nº 057/2006; (fls. 261-262)

O presidente da Câmara, sr. Juliano Alexandrino dos Santos, inconformado com referida deliberação, na qual determinou a impugnação da quantia de R$ 42.493,23 (quarenta e dois mil, quatrocentos e noventa e três reais e vinte e três centavos) referente aos subsídios de todos os vereadores pagos a maior naquele exercício, interpôs recurso ordinário, autuado sob o número TC/16100/2013, em que foi dado provimento em parte para reformar a decisão recorrida, nos termos da Deliberação AC00-1701/2018, *in verbis*:

> 1. Pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO PARCIAL do Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Juliano Alexandrino dos Santos, ex-Presidente da Câmara Municipal de Selvíria, para alterar o teor do item "2" da Decisão Simples DS01-S.SESS – 00452/2011, estabelecendo o valor da impugnação em R$ 15.537,47 (quinze mil, quinhentos e trinta e sete reais e quarenta e sete centavos) de responsabilidade do recorrente e mantendo-se inalterados os demais itens da r. decisão;
>
> 2. pela remessa dos autos ao Conselheiro Relator originário, para reabertura da instrução processual, se assim entender;
>
> 3. pela INTIMAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar n. 160, de 2 de janeiro de 2012 c/c art. 99 da Resolução Normativa TC/MS n. 76, de 11 de dezembro de 2013.

Diante do teor do referido Acórdão, constata-se que houve reforma parcial da decisão inicial, afastando parte da responsabilidade do então Presidente da Câmara pelos valores dos subsídios recebidos a maior por todos os vereadores.

Impõe-se esclarecer que o Supremo Tribunal Federal entende pela irrepetibilidade dos valores percebidos a maior, quando forem de natureza alimentar e recebidos de boa-fé, conforme se verifica do Acórdão proferido em 09.05.2023, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.415.618 SP:

> EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAMENTAÇÃO A RESPEITO DA REPERCUSSÃO GERAL. INSUFICIÊNCIA. NORMA LOCAL QUE ESTABELECEU REVISÃO GERAL ANUAL PARA AGENTES POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO JUÍZO DE ORIGEM COM EFEITOS EX TUNC. VALORES RECEBIDOS DE BOA FÉ. NATUREZA ALIMENTAR. IRREPETIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
>
> ...
>
> 3. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade, com efeitos ex tunc, da expressão agentes políticos do Poder Executivo Municipal constante dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar 183/2019; da Lei 1.646/2020; e da Lei Complementar 194/2021, todas do Município de Floreal/SP, que concediam a revisão geral anual sobre a remuneração dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal, vinculando aos índices de revisão anual aplicáveis aos servidores públicos municipais,

> ao fundamento de que afrontam os arts. 29, V e VI; e 37, caput, X e XIII, da Constituição Federal. Fez-se, todavia, a ressalva de que eventuais verbas recebidas durante a vigência das referidas normas, dado seu caráter alimentar, são irrepetíveis. 4. Essa decisão 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. 5. Agravo Interno a que se nega provimento.

A propósito, nesse sentido também já houve julgamento neste Tribunal de Contas, conforme se verifica dos seguintes julgados:

> EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACORDÃO – INSPEÇÃO EM CÂMARA MUNICIPAL – OFENSA À COISA JULGADA – INOCORRÊNCIA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI – ESPECIFICAÇÃO MINUCIOSA DOS VALORES DEVIDOS – DECISÕES FUNDAMENTADAS – SUBSÍDIOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL – IRREGULARIDADE – MULTA – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – CUNHO ALIMENTAR – BOA-FÉ NO RECEBIMENTO – CONHECIMENTO – PROCEDÊNCIA PARCIAL.
>
> ...
>
> 3. O pagamento de subsídios aos vereadores acima do teto constitucional constitui irregularidade sujeita à aplicação de multa, mas não à impugnação da despesa indevida, sob a justificativa da percepção dos valores incluídos no contracheque ter cunho alimentar e da presunção de boa-fé no recebimento.
>
> 4. Procedência parcial do pedido de revisão, no sentido de excluir a impugnação e manter a irregularidade dos atos praticados, em razão do pagamento aos vereadores de valores acima do teto constitucional, e a multa aplicada na decisão." (TC/4358/2018, Acórdão – AC00-748/2023, Rel. Cons. Osmar Domingues Jeronymo)

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – REMESSA INTEMPESTIVA DOS DOCUMENTOS – PAGAMENTOS DE SUBSÍDIOS ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – CONTAS IRREGULARES – MULTAS.
>
> 1. É declarada a irregularidade das contas anuais de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, 59, III, 37 e 42, caput, II e V, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, e art. 29, VI, da Constituição Federal de 1988, em razão dos subsídios pagos a maior, tanto ao Presidente da Câmara Municipal como ao 1º Secretário, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência, bem como aplicada a sanção de multa ao responsável pelas infrações. (TC/10030/2016, ACÓRDÃO -AC00-1639/2023, Rel. Cons. Flávio Kayatt)

No caso, verifica-se que os valores recebidos se tratam de verba de caráter alimentar e não ficou caracterizada a má-fé dos vereadores ao receberem os subsídios a maior, pois em nenhum momento no *decisum* que considerou a verba paga em

quantia superior ao autorizado pela constituição, mencionou o comportamento dos vereadores, para caracterizar a intenção de prejudicar o erário, tanto que a Resolução foi aprovada na legislatura anterior, ou seja, o ato não foi praticado pelos vereadores.

Conforme se verifica dos autos, o subsídio dos vereadores foi fixado por meio da Resolução nº 080/2008 (fls. 309-310), a qual foi editada na legislatura anterior e se encontrava vigente na época em que o sr. Juliano Alexandrino dos Santos foi presidente da Câmara, sendo que a ele coube apenas cumprir o estabelecido na legislação.

Assim, considerando que meu posicionamento também é no sentido da irrepetibilidade dos valores recebidos a maior quando de boa-fé e possuir natureza de verba alimentar, deixo de fixar a impugnação a cada vereador pelos valores dos subsídios que receberam a mais.

Não obstante, é cabível recomendação ao atual gestor do legislativo municipal no sentido de que faça cumprir o limite estabelecido no art. 29, VI, da Constituição Federal, sob pena de restar descaracterizada a presunção de boa-fé, evento que motivaria a devolução dos valores recebidos indevidamente.

Além disso, mostra-se apropriada a recomendação ao responsável pelo Controle Interno Municipal para que observe rigorosamente o *quantum* fixado para o subsídio da edilidade, devendo tais valores guardarem compatibilidade com o mandamento constitucional, ainda que se trate de verba de representação (no caso do presidente e 1º secretário do legislativo), indicando em seu parecer conclusivo eventuais irregularidades e alertando os gestores responsáveis acerca das implicações resultantes da afronta ao texto da Constituição Federal de 1988, conforme o caso.

Ressalte-se que, também se estende o entendimento aqui adotado ao presidente da Câmara, sr. Juliano Alexandrino dos Santos, haja vista que não podemos excluir a impugnação dos demais vereadores e manter, apenas, a responsabilidade do presidente da Câmara, conforme aplicação do art. 116 do CPC, que pode ser utilizado subsidiariamente nesta Corte de Contas, segundo dispõe o art. 81, § 2º do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 98/2018.

O art. 116 do CPC estabelece que: “O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.”

Analisando o caso, constatamos que há Litisconsórcio Unitário entre os jurisdicionados, o qual ocorre pela natureza da relação jurídica quando for indivisível, como ocorre aqui, pois há uma pluralidade de sujeitos, mas a relação jurídica é incindível, ou seja, o objeto é único, qual seja, o recebimento de subsídios acima do valor autorizado pela constituição, o que, necessariamente, leva a uma única decisão para todos os envolvidos, conforme esclarece Cândido Rangel Dinamarco:

> "Quando todos os litisconsiortes estão em defesa de uma só relação jurídica *incindível*, não é possível endereçar a cada um deles um julgamento de mérito diferente. É inteiramente inadmissível, de modo mais absoluto, julgar procedente a demanda em relação a um desses litisconsortes e improcedente quanto aos demais. Precisamente porque a relação controvertida é única e incindível, seria inviável dar efetividade a dois preceitos assim contraditórios. Consequentemente, não podemos caminhar por caminhos opostos aqueles que devem necessariamente chegar a um destino comum, durante o processo esses litisconsortes são tratados de modo *homogêneo.*" (Instituições de Direito Processual Civil, Vol. II, Cândido Rangel Dinamarco, 6ª edição, pg. 358)

Desse modo, exclui-se a impugnação sobre os valores recebidos a maior pelos vereadores, sendo mantida a multa de 100 (cem) UFERMS aplicada no item 3 do dispositivo da Decisão Simples DS01 – S.SESS – 00452/2021, haja vista que não foi reformada pela decisão recorrida.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo a manifestação de Divisão de Fiscalização de Contas e de Governo e Gestão e divergindo do parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – pela **EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO** constante do "item 2" da Deliberação DS01-S.SESS-00452/2011, proferida nestes autos;

II – pela **RECOMENDAÇÃO** ao gestor atual e sucessores para que observem com rigor os limites constitucionais impostos à fixação dos subsídios (CF, art. 29, VI), sob pena de restar descaracterizada a boa-fé, tornando devida a restituição dos valores eventualmente pagos a maior aos cofres públicos, ressaltando-se que os limites devem ser observados tanto na legislatura anterior, na edição do ato fixado, como no curso da legislatura atual, evitando-se a continuidade dos pagamentos em desacordo com os limites constitucionais;

III – pela **RECOMENDAÇÃO** ao controlador interno para que observe, durante todo o exercício financeiro, o cumprimento do limite constitucional para os subsídios dos vereadores (CF, art. 29, VI) dando conhecimento aos chefes dos poderes legislativo e executivo municipais e ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, sempre que detectado o descumprimento, sob pena de responsabilidade solidária;

IV - pela manutenção dos demais dispositivos da DS01-S.SESS-00452/2011;

V - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela exclusão da impugnação, pelas recomendações ao gestor atual, sucessores e ao controlador interno, mantendo os demais dispositivos da decisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 24 de abril de 2024.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

MSS / MRMAM