Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 907/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/117373/2012
PROTOCOLO	**:** 1390251
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADO	**:** VALDEIR PEDRO DE CARVALHO
RELATOR	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES – SUBSÍDIOS RECEBIDOS A MAIOR – PAGAMENTO AOS VEREADORES – LIMITE ACIMA DO PREVISTO – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – DEVOLUÇÃO.
São considerados irregulares, passíveis de multa e impugnação de despesa, os atos e procedimentos do gestor que deixa de cumprir com os preceitos legais, como pagar valores, a título de subsídio de vereadores, acima do limite constitucional permitido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª, 14ª, 16ª e 19ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 10 de dezembro de 2014, 8 de junho de 2016, 22 de junho de 2016 e 10 de agosto de 2016, respectivamente, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 66/2012, realizada na Câmara Municipal de Água Clara, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, decorrente de subsídios pago a maior aos vereadores, com aplicação de multa ao Sr. Valdeir Pedro de Carvalho, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFERMS, concedendo o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento ao FUNTC, e impugnação do valor de R$ 246.756,24 (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e seis reais e vinte e quatro centavos), referentes aos subsídios recebidos a maior pelos vereadores, atribuindo ao gestor a responsabilidade pela devolução do valor impugnado aos cofres públicos, corrigidos monetariamente, concedendo o prazo de 60 dias para recolhimento.

Campo Grande, 10 de agosto de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora.

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 66/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Água Clara, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

Item 2 – Ausência de controle interno

Item 4 – Contratos irregulares

Item 6 – Diárias sem comprovação

Item 8 – Remuneração dos vereadores recebida acima do valor permitido

Notificado para se manifestar sobre as divergências apontadas pelo Corpo Técnico, o titular do órgão à época, Sr. Valdeir Pedro de Carvalho, ofertou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O Corpo Técnico considerou sanadas apenas as irregularidades apontadas nos itens 2 – ausência de controle interno e 4 – contratos irregulares, mantendo, porém, seu posicionamento quanto às demais anomalias arroladas no relatório.

O Ministério Público de Contas, em Parecer Conclusivo, ratificou as irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, sugerindo, ao final, a impugnação de valores e aplicação de multa à autoridade responsável.

Após declarar o encerramento da instrução processual, esta Relatoria determinou a intimação do Ordenador de Despesas para apresentar defesa das irregularidades apontadas pelos órgãos de apoio.

Em atendimento à intimação, o Sr. Valdeir Pedro de Carvalho reafirmou não haver praticado qualquer irregularidade quanto aos pontos assinalados no relatório de auditoria.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Como bem anotou a Equipe Técnica, das quatro irregularidades assinaladas no relatório de auditoria, duas (item 2 – ausência de controle interno e item 4 – contratos irregulares) foram devidamente sanadas após os esclarecimentos prestados pelo gestor.

Passo, agora, à analise das demais incongruências, apontadas pelos órgãos de apoio como passíveis de punição.

Item 6 – Diárias sem comprovação

Os técnicos questionam os pagamentos realizados a título de diárias aos vereadores, relativas a deslocamentos para Campo Grande, no total de R$ 17.600,00, afirmando não ter havido a efetiva comprovação da realização das viagens, tampouco a demonstração de sua finalidade.

Discordo, no ponto, da opinião manifestada pelos órgãos de apoio.

Em se tratando de prestação de contas de diárias, ainda não existe, dentro da administração pública, um modelo-padrão a ser seguido ou um sistema que fiscalize com 100% de eficácia a destinação dos recursos públicos desembolsados para essa finalidade. Tanto é verdade que esse assunto é tratado *interna corporis*, ou seja, cada órgão, no exercício do poder regulamentar que lhe compete, estabelece os critérios e formas pelas quais a prestação de contas das diárias é realizada – e a maioria deles o faz por meio de relatórios de viagens.

Dessa forma, entendo suficientes os relatórios adotados pelo órgão jurisdicionado, que discriminam, ao menos, a data dos deslocamentos, o trajeto percorrido, bem como os serviços executados, que revelam a finalidade das viagens.

Por tais motivos, reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 8 – Remuneração dos vereadores recebida acima do valor permitido

De acordo com a Lei nº 649/2008, o subsídio dos vereadores de Água Clara, para a legislatura de 2009-2012, foi fixado em 30% sobre o total da remuneração dos Deputados Estaduais.

No início da legislatura, por meio do Decreto nº 01/2009, a remuneração, fixada na Lei nº 649/2008 em número percentual, foi definida em espécie, no valor de R$ 3.715,22, com base no subsídio que um deputado estadual recebia na época.

Porém, em 3 de janeiro de 2011, aproveitando a entrada em vigor da Lei nº 3896/2010, que fixou o subsídio dos deputados estaduais para legislatura 2011-2014 em R$ 20.042,34, o Presidente da Câmara editou o Decreto nº 01/2011, elevando a remuneração dos vereadores para R$ 6.000,00.

Referido decreto, que alterou o subsídio dos edis com efeitos financeiros no curso da própria legislatura, é manifestamente inconstitucional.

Aliás, pode-se notar o primeiro equívoco já na edição da Lei nº 649/2008 – que fixou o subsídio dos vereadores em percentual sobre a remuneração dos Deputados Estaduais, quando o correto seria a fixação em valor certo.

Não é possível, por ato normativo, vincular os subsídios dos vereadores a percentual do subsídio dos deputados estaduais, ou mesmo repassar reajustes concedidos no curso da legislatura municipal, mesmo que por ato administrativo, em

respeito à autonomia municipal (precedentes do STF: ADI 303, 691, 891, 898 e 3461).

Além disso, é entendimento pacificado nos tribunais superiores que a única alteração possível nos subsídios dos vereadores é a recomposição geral anual que atinge toda a classe dos agentes políticos, tendo em vista o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição da República, destacando, ainda, que essa possibilidade deve estar expressamente contemplada no instrumento legislativo que estabelecer o subsídio para a legislatura.

A questão já foi objeto de Consulta no Egrégio Tribunal de Contas de Minas Gerais, que assim se pronunciou sobre o tema:

> "(...) **o subsídio dos vereadores não deve ser fixado em percentual**, vinculando-o ao subsídio dos deputados, porquanto os percentuais incidentes sobre o subsídio dos deputados estaduais, previstos no art. 29, VI, da Constituição da República, não constituem critérios de fixação, mas limites máximos para os subsídios dos vereadores, observado o número de habitantes de cada município (...)
>
> O subsídio dos edis convém reforçar, estabelecido em cada legislatura para vigorar na subsequente, observado o previsto na lei orgânica e os limites constitucionais, art. 29, VI e VII, e art. 29-A, todos da Constituição da República - deve ser determinado em valor certo e não em percentual, **sob pena de se permitir majoração automática toda vez que ocorrer acréscimo na remuneração dos deputados estaduais, mecanismo que, ao meu ver, vulnera o princípio da anterioridade na fixação do subsídio dos edis**." (Consulta n. 800655. Rel. Cons. SEBASTIÃO HELVÉCIO. Sessão do dia 24/02/2010) (grifo nosso)

Demonstrada está, portanto, a ilegalidade na majoração ocorrida nos subsídios dos vereadores, autorizada pelo Decreto nº 01/2011.

Como corolário, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Nada obstante, entendo que o caso não comporta a impugnação dos valores recebidos a maior – como sugerido pelo MPC – tendo em vista o caráter alimentar de que se reveste o subsídio. Neste sentido, a jurisprudência pátria já firmou entendimento, *in verbis*:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. **É incabível a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidor público, decorrentes de equívoco de interpretação ou de má aplicação da lei pela Administração**. Precedentes do STJ. 2. Agravo regimental não provido.[1] (grifo nosso).

[1] STJ –AgRg-AI 1.329.698. 1ª Turma. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. Julg. 19.10.2010.

SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO N. 29 DE 10/12/2014 – O processo foi retirado de pauta para reexame.

VOTO EM REEXAME

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 66/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Água Clara, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

O processo foi incluído na pauta da sessão do Pleno nº 29, de 10 de dezembro de 2014, sendo, contudo, retirado para REEXAME, antes de ser relatado.

Solicitei reexame da matéria, unicamente para reapreciar a parte do voto que trata da remuneração recebida pelos vereadores acima dos valores permitidos (item 8 do Relatório de Auditoria), ressaltando, desde logo, que mantenho na íntegra os demais pontos do voto anterior.

Durante os trabalhos realizados, os técnicos apuraram que os vereadores receberam, durante o exercício de 2011, subsídios acima dos limites constitucionalmente previstos, cujos valores estão descritos no quadro abaixo.

VEREADOR	VLR. DE DIREITO	VLR. RECEBIDO	DIFERENÇA
Enedino Geraldo	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Izaias Rodrigues	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Luiz Claudio Siena	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Marineide Queiroz Lino	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Nivalmiro da Rocha Ribeiro	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Ricardo Faustino	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Silas José da Silva	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Valdeir Pedro de Carvalho	44.582,64	67.430,44	22.847,80
Vicente Amaro de Souza Neto	44.582,64	67.430,44	22.847,80
TOTAL	**401.243,76**	**606.873,96**	**205.630,00**

Em meu voto anterior, posicionei-me pela irrepetibilidade dos valores recebidos a maior, ante a natureza alimentar dos subsídios.

Contudo, reanalisando detidamente a prova dos autos, vejo que os pagamentos irregulares decorreram de uma ação do próprio Presidente da Câmara, que, por meio do Decreto nº 01/2011, majorou ilegalmente os vencimentos dos

vereadores, após a edição da lei estadual nº 3.986/2010, que aumentou o valor dos subsídios dos deputados estaduais.

Conforme assinalado no voto condutor, a jurisprudência pátria já firmou entendimento no sentido de que qualquer ato que provoque a alteração do subsídio dos edis, com efeitos financeiros no curso da própria legislatura, é manifestamente inconstitucional (precedentes do STF: ADI 303, 691, 891, 898 e 3461).

A única alteração possível nos subsídios dos vereadores é a recomposição geral anual que atinge toda a classe dos agentes políticos, tendo em vista o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição da República, destacando, ainda, que essa possibilidade deve estar expressamente contemplada no instrumento legislativo que estabelecer o subsídio para a legislatura.

Tampouco está autorizada a Câmara Municipal a majorar seus vencimentos toda vez que ocorrer acréscimo na remuneração dos deputados estaduais, porquanto tal prática viola o princípio da anterioridade na fixação do subsídio dos edis.

Por tais motivos, e, revendo meu posicionamento anterior, entendo que a falha apontada autoriza a **impugnação** dos valores percebidos irregularmente, tendo em visa que os pagamentos a maior decorreram a partir de uma iniciativa dos próprios vereadores, que, indubitavelmente, se beneficiaram da ilegalidade cometida.

Assim, a retificação de meu voto é exatamente neste sentido: alterar e complementar a análise do item 8 do Relatório de Auditoria, para o fim de determinar a impugnação dos valores recebidos a maior pelos vereadores de Água Clara, no total de R$ 205.630,00, atribuindo ao Sr. Valdeir Pedro de Souza, a responsabilidade pela devolução aos cofres públicos.

SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO N. 14 DE 08/06/2016 – Houve pedido de vista pelo Procurador Geral de Contas Dr.º José Aêdo Camilo.

SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO N. 16 DE 22/06/2016 – O processo foi retirado de pauta para reexame.

VOTO EM REEXAME

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora.

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 66/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Água Clara, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a

dezembro de 2011.

Após pedido de vista formulado pelo Procurador de Contas, o processo foi incluído na pauta da sessão do Pleno nº 16, do último dia 22 de junho, sendo retirado para reexame para melhor apreciação da matéria.

O que me levou a solicitar o reexame dos autos foi a divergência levantada pelo representante do Ministério Público de Contas, Dr. José Aêdo Camilo, em relação ao valor da impugnação decorrente do recebimento de subsídios a maior pelos vereadores.

Anoto, desde logo, que este será o único ponto a ser reapreciado, o que me leva a manter, pelos seus próprios fundamentos, os demais itens já analisados nos Relatórios-Voto n. 4141/2014 e 489/2016 (peças 18 e 20, respectivamente).

Pois bem.

Enquanto o voto apurou que os vereadores receberam indevidamente o valor de R$ 205.630,00, os cálculos da Procuradoria atingiram a cifra de R$ 246.756,24.

Realmente, os cálculos corretos são aqueles constantes do parecer ministerial.

O que provocou essa discrepância de R$ 41.126,24 nas duas contas foi o pagamento de uma diferença de R$ 2.284,78, nos holerites dos meses de maio e junho/2011, referente a valores supostamente pagos a menor em janeiro e fevereiro/2011.

Essa informação está inserta nas folhas de pagamento dos meses de maio e junho (f. 216 a 223), onde se observa a descrição ***SUBSÍDIO: R$ 6.000,00 e DIF. SALÁRIO: R$ 2.284,78***, que passou despercebida tanto no momento da confecção do Relatório de Auditoria, quanto por ocasião da elaboração do voto, que acolheu integralmente os cálculos realizados pela equipe técnica.

Assim, os cálculos corretos a serem considerados, para fins de impugnação, são os seguintes:

VEREADOR	VALOR RECEBIDO	VALO DE DIREITO	DIFERENÇA
Enedino Geraldo	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Izaías Rodrigues	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Luiz Cláudio Siena	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Marineide Queiroz Lino	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Nivalmiro da Rocha Ribeiro	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Ricardo Faustino	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36

Silas José da Silva	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Valdeir Pedro de Carvalho	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
Vicente Amaro de Souza Neto	R$ 72.000,00	R$ 44.582,64	R$ 27.417,36
TOTAL	**R$ 648.000,00**	**R$ 401.243,76**	**R$ 246.756,24**

Registro, por oportuno, que o cauteloso *parquet* de Contas já havia feito o alerta sobre essa divergência de valores no Parecer n. 12391/2013 (peça 8), exarado pelo digno Procurador Dr. João Antônio Martins de Oliveira Júnior, vindo a fazê-lo novamente, no Parecer ratificador n. 10897/2016 (peça 22), desta feita de lavra do Procurador-Geral Dr. José Aêdo Camilo.

A atuação dos membros do MPC/MS, não somente neste caso, mas em todos os processos em que oficiam nesta Casa, apenas reafirma a relevância do papel desempenhado pelas Procuradorias de Contas no exercício do controle externo da administração pública, zelando pela defesa da ordem jurídica, da correta aplicação dos recursos públicos e pela fiel observância da Constituição e das leis.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho o Parecer exarado pelo representante do Ministério Público de Contas (peça 22), e voto no seguinte sentido:

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 66/2012, realizada na Câmara Municipal de Água Clara, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente da seguinte impropriedade: **subsídios recebidos a maior pelos vereadores**;

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor VALDEIR PEDRO DE CARVALHO, ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor de 200 (duzentas) UFERMS, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 – pela **impugnação** do valor de **R$ 246.756,24** (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e seis reais e vinte e quatro centavos), referentes aos subsídios recebidos a maior pelos vereadores, consoante previsão do inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I,

da Lei Complementar nº 160/12, atribuindo tal responsabilidade ao Sr. VALDEIR PEDRO DE CARVALHO, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres públicos, monetariamente corrigida, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias;

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

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Conselheira relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao gestor e impugnação de valores pagos irregularmente.

Presidência do Exmo. Sr. Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 10 de agosto de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB.SKG

SETAC.ASC/DSSM