Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1833/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/07124/2017
PROTOCOLO	: 1806567
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE MARACAJU
JURISDICIONADO	: HELIO ALBARELLO
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PARA UNIÃO DAS CÂMARAS DOS VEREADORES SEM PREVISÃO NA LOA – CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA EM ELEMENTO INADEQUADO – PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – NÃO IMPUGNAÇÃO DA DESPESA – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, nos termos dos arts. 21, II, 42, VI e VIII, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência, em razão da realização de pagamento de "contribuição" para União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, sem previsão na LOA, em desacordo com os art. 4º e 15, da Lei (federal) nº 4.320/64 e Parecer-C nº 9/2018; da classificação da despesa relativa ao pagamento das contribuições para a UCV/MS, em elemento inadequado, com infringência ao Parecer-C nº 4/2003; e do pagamento de subsídios de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal, bem como aplicada a sanção de multa ao responsável pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, no sentido de **declarar irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Maracaju**, referente ao exercício financeiro de **2016**, sob a gestão do **Sr. Helio Albarello**, ex-Presidente da Câmara, em decorrência do(a): **1.** realização de pagamento de "contribuição" para União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, sem previsão na LOA, em desacordo com os art. 4º e 15, da Lei (federal) nº 4.320/64 e Parecer-C nº 9/2018; **2.** classificação da despesa relativa ao pagamento das contribuições para a UCV/MS, em elemento inadequado (3.3.90.39), quando deveria ter sido empenhada no elemento 3.3.50.41, com

infringência ao Parecer-C nº 4/2003; **3**. pagamento de subsídios de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal; **dar como fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 42, VI e VIII, e 59, III, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência; **aplicar multa** ao **Sr. Helio Albarello,** ex-Presidente da Câmara Municipal de Maracaju**,** no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do inciso **I** desse Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012; **e fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** contados da data da intimação do(s) responsável(is), para que o(s) apenado(s) pague(m) os valores da(s) multa(s) que lhe foi(ram) infligida(s) e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno.

Campo Grande, 13 de dezembro 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 Maracaju, relativa ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Hélio Albarello (ex-Presidente da Câmara), encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) avaliou inicialmente a documentação apresentada, apontando irregularidades na presente prestação de contas (ANA DFCGG/CCM 4839/2022 – pç. 33, fls. 141-159).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 8026/2022, opinou pela declaração de irregularidade da prestação das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Maracaju (pç. 35, fls. 161-179).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados ao Sr. Hélio Albarello (Presidente da Câmara Municipal à época dos fatos – fls. 185, 188) e ao Sr. Robert Gustavo Ziemann (atual Presidente da Câmara Municipal – fls. 186, 190), que apresentaram justificativas e documentos para compor a instrução processual, às fls. 194-216 e 218-307.

Na sequência, os autos foram avaliados pela Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) que, por meio da Análise ANA FTCA 5302/2023, concluiu pela regularidade com ressalva das contas anuais de gestão em tela (pç. 63, fls. 310-313).

Por fim, o membro do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR 1ªPRC 9703/2023 e opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 65, fls. 315-325):

> I – Julgue pela **IRREGULARIDADE** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2016, da Câmara Municipal de Maracaju - MS, gestão do Sr. HÉLIO ALBARELLO, Presidente, nos termos do artigo 77, inciso II, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 21, inciso II e artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, e artigo 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, tendo em vista a realização de despesa sem previsão na Lei Orçamentária Anual, a classificação de despesa em elemento inadequado, a fixação e pagamento de subsídios aos Vereadores acima do limite constitucional, acarretando escrituração irregular das contas, em desacordo com a Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos IV, VI, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> **II – APLICAR MULTA** ao gestor**, Sr. HÉLIO ALBARELLO**, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;
>
> **III – IMPUGNAR**, nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, os valores pagos a maior a título de subsídios a cada Vereador de Maracaju – MS, no exercício de 2016, com o devido ressarcimento aos cofres

públicos em valores atualizados, caso tal ressarcimento já não tenha ocorrido em procedimento próprio de fiscalização em trâmite nesta Corte de Contas;
IV – RECOMENDAR que o responsável pelo Órgão observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as regras de natureza contábil, e ainda, que observe os limites constitucionais no pagamento de subsídios aos vereadores (art. 29, inciso VI, "b", da CF/88), sob pena de prática de infração nos termos da Lei Complementar nº 160/2012; (...)

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 o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) nº 1.847/2015, a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 6.282.150,00, para operacionalização da Câmara Municipal de Maracaju, no exercício de 2016.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais, de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 12.564.300,00 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – pç. 13, fl.32).

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Financeiro (BF) (pç.15, fls. 35-37), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 16, fls. 38-39), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 17, fls. 40-41) e Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 18, fl. 42).

Desse modo, os resultados gerais do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105, da Lei (federal) nº 4.320/64.

DOS ACHADOS

Os órgãos de apoio identificaram irregularidades na prestação de contas que, no curso da instrução processual, foram consideradas insubsistentes ou parcialmente sanadas. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 5302/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (pç. 63, fls. 310-313):

> **1.** Remessa intempestiva dos Anexos do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre;
> **2.** Publicação intempestiva dos Anexos do Relatório de Gestão Fiscal, em desacordo com o art. 55, §2º, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000;
> **3.** pagamento de "contribuição" para União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, sem previsão na LOA, em desacordo com os art. 4º e 15, da Lei (federal) nº 4.320/64 e Parecer-C nº 9/2018;
> **4.** classificação da despesa relativa ao pagamento das contribuições para a UCV/MS, em elemento inadequado (3.3.90.39), quando deveria ter sido empenhada no elemento 3.3.50.41, com infringência ao Parecer-C nº 4/2003;
> **5.** fixação e pagamentos de subsídios aos vereadores acima do limite constitucional, em descumprimento à regra disposta no art. 29, VI, "b", da Constituição Federal.

Quanto a remessa intempestiva dos Anexos do RGF e respectiva publicação, referente ao 2º semestre, entendo que a apuração de responsabilidade deverá ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas, em consideração ao art. 27, *caput*, da Resolução TC/MS nº 49/2016. Com isso, evita-se a aplicação de sanção chamada "*bis in idem*" sob o mesmo ponto de controle

Prosseguindo, de acordo com a consulta realizada pela Divisão ao SICOM, houve pagamento de contribuição à União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, cuja natureza jurídica é de uma associação representativa, contudo, sem atender os requisitos dispostos no Parecer-C nº 9/2018 e Parecer-C nº 4/2003, que assim dispõem:

> **Parecer-C 9/2018**
> EMENTA: CONSULTA –CÂMARA MUNICIPAL –CONTRIBUIÇÃO ASSOCIATIVA DE ENTIDADES PÚBLICAS –POSSIBILIDADE –REQUISITOS NECESSÁRIOS – AUTORIZAÇÃO LEGAL – CONDIÇÕES NA LDO –PREVISÃO NA LOA – PARECER C. É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações, mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere, desde que preenchidos os requisitos:
> a) em caso de Câmara Municipal, autorização por Resolução específica, e, em se tratando de Municípios por lei específica;
> b) atender as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);e
> c) estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA).
>
> **Parecer-C 4/2003**

> (...)
> Pergunta nº 2: Em caso afirmativo, em qual elemento de despesa deverá ser empenhada a referida contribuição? Resposta: No elemento 335041-00.

Não obstante a possibilidade de pagamento das citadas contribuições às associações representativas, no caso concreto, tais despesas estão irregulares por não estarem previstas na Lei Orçamentária Anual nº 1.847/2015, assim como não terem sido empenhadas no elemento 3.3.50-41 - *Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos Contribuiçõe*s, conforme sedimentado nos Pareceres alhures.

Além disso, constatou-se, também, que os subsídios dos Vereadores foram pagos acima do teto constitucional, pois considerando as regras constitucionais e a população do Município de Maracaju à época dos fatos, o subsídio para a legislatura 2013-2016 estava limitado ao percentual de 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais (R$ 20.042,35), ou seja, o subsídio dos Vereadores não poderia ser superior ao valor de R$ 6.012,70.

Nesse ponto, cabe anotar que o atendimento ao limite constitucional fixado na letra "a" do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal deve ser observado no momento da promulgação da Lei que fixa os subsídios, e não ano a ano, pois o direito à revisão geral anual para preservação do valor do subsídio do legislativo municipal independe do exercício desse mesmo direito por parte dos legislativos federal e estadual, sob pena de violação ao princípio da anterioridade.

Pois bem. Nos termos da Lei (municipal) nº 1.798/2015, no exercício de 2015 o valor dos subsídios foi elevado para o patamar de R$ 6.742,40, superando-se indevidamente o máximo permitido de R$ 6.012,70.

Todavia, inobstante os fatos acima destacados configurarem irregularidade à prestação de contas, essa Corte tem reiteradamente considerado ser indevido impugnar as quantias excedidas a título de subsídios dos edis, conforme aresto a seguir:

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA E DO PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – IRREGULARIDADE – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – PROVIMENTO PARCIAL. 1. A Constituição Federal é clara ao determinar que o subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, obedecendo os limites estabelecidos de acordo com o número de habitantes (art. 29, VI, da CF/88). Evidenciado o desrespeito ao limite constitucional, resta claro o descumprimento da regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado outros limites, o que confirma a irregularidade do ato.
>
> **2. Entretanto, mesmo que tenha sido comprovada a irregularidade, não cabe**

> **a 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.**
>
> 3. Parcial provimento do recurso para excluir a impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores. (TCE/MS. AC00 111/2022. TC/3362/2013/001. Tribunal Pleno. Relator: Waldir Neves Barbosa. Data de julgamento: 9/12/2021, publicação: 1/4/2022)

E, de minha relatoria:

> 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 boafé 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. (TCE/MS. AC00 424/2023. Tribunal Pleno. Relator: Flávio Kayatt. Data de julgamento: 3/8/2023)

Destarte, concordo com a irregularidade apontada neste tópico, visto que latente a violação às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal, entretanto, com esteio no posicionamento jurisprudencial dessa Corte de Contas, entendo não ser o caso de impugnar as quantias excedidas, ante a natureza alimentar delas e a presunção de boa-fé dos seus respectivos recebedores

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de:

I – declarar irregular a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Maracaju**, referente ao exercício financeiro de **2016**, sob a gestão do **Sr. Helio Albarello**, ex-Presidente da Câmara, em decorrência do(a):

> **1.** realização de pagamento de "contribuição" para União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, sem previsão na LOA, em desacordo com os art. 4º e 15, da Lei (federal) nº 4.320/64 e Parecer-C nº 9/2018;
> **2.** classificação da despesa relativa ao pagamento das contribuições para a UCV/MS, em elemento inadequado (3.3.90.39), quando deveria ter sido empenhada no elemento 3.3.50.41, com infringência ao Parecer-C nº 4/2003;
> **3.** pagamento de subsídios de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 42, VI e VIII, e 59, III, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência;

III – aplicar multa ao **Sr. Helio Albarello,** ex- Presidente da Câmara Municipal de Maracaju**,** no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do inciso **I** desse Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;

IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do(s) responsável(is), para que o(s) apenado(s) pague(m) os valores da(s) multa(s) que lhe foi(ram) infligida(s) e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

V - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, 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 anuais de gestão e pela aplicação de multa 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, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Celio Lima de Oliveira.

O 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, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX/PMS