Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 1903/2015

PROCESSO TC/MS	**:** TC/19356/2012
PROTOCOLO	**:** 1307605
ÓRGÃO	**:** CAMARA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE
JURISDICIONADO (A)	**:** JOSÉ MARIA CAETANO DE SOUZA
CARGO	**:** PRESIDENTE
TIPO DE PROCESSO	**:** INSPEÇÃO ORDINÁRIA 15/2012 – EXERCÍCIO 2011
RELATOR (A)	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: INSPEÇÃO ORDINÁRIA – CÂMARA MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2011 – IRREGULARIDADES - I- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NÃO REMETIDOS AO TRIBUNAL - II- SISTEMA DE CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA - III–SUBSÍDIOS DOS VEREADORES – ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL – APLICAÇÃO DE MULTA - IV- RECOMENDAÇÃO – FIXAR SUBSÍDIOS DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I – Constituem irregularidades a ausência de encaminhamento de contratos administrativos ao Tribunal de Contas, a falta de implantação de sistema de controle interno e o pagamento de subsídios aos vereadores acima do limite constitucional, acarretando a aplicação de multa.

II – Recomendação para que os Vereadores da observem a legislação vigente e fixem os subsídios levando em consideração os ditames constitucionais.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 8 de abril de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em aplicar multa ao Presidente da Câmara Municipal Sr. José Maria Caetano de Souza, no exercício de 2011, além de recomendar a observação do limite constitucional para a fixação de subsídios.

Campo Grande, 8 de abril de 2014.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** - Presidente da Primeira Câmara
Assinado nos termos do art. 14, parágrafo único, inc. II do RI (RN 6/2013)

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Barbosa Neves – Relator

Versa o presente processo sobre a Inspeção Ordinária n° 15/2012, realizada junto à Câmara Municipal de Rio Brilhante - MS, referente ao período de janeiro a dezembro de 2011.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo realizou a competente inspeção ordinária junto ao órgão em tela, analisando o período de janeiro a dezembro de 2011, onde foram detectadas as seguintes irregularidades:

1) Contratos administrativos não remetidos ao Tribunal, item 4.2;

2) Ausência da Implantação do controle Interno, item 8.7;

3) Os legisladores de Rio Brilhante/MS receberam fora dos limites constitucionais.

Devidamente notificado acerca de tais irregularidades, o responsável acostou aos autos os documentos e justificativas.

Ao depois, a 3º Inspetoria de Controle Externo exarou a Análise Conclusiva nº 3958/2013, manifestando-se no seguinte sentido:

"Por todo o exposto, entendemos que os documentos apresentados a este Tribunal de Contas não foram capazes de sanar as irregularidades apresentadas no Relatório de Inspeção que ora se aprecia, portanto, dos itens preliminarmente elencados, todos restam pendentes de regularização, conforme relação abaixo:

1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NÃO REMETIDOS AO TRIBUNAL DE CONTAS/MS (ITEM 4.2)

2. AUSÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO (ITEM 8.7)

3. OS LEGISLADORES DE RIO BRILHANTE/MS RECEBERAM FORA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS (ITEM 7.4.2)."

Por conseguinte, o Ministério público de Contas exarou o parecer PAR – MPC – GAB. 6 DR. TMV – 12176/2013, manifestando-se no seguinte sentido:

"Nestas Condições, este Ministério Público de Contas opina que se ado-te o seguinte julgamento:

1- pela impugnação no valor de R$ 143.518,77 (cento e quarenta e três mil, quinhentos e dezoito reais e setenta e sete centavos) em razão do valor pago a maior;

2- pela aplicação da multa ao Responsável;

3-pela determinação ao Ordenador de Despesas que observe com maior cuidado as normas que guiam a Administração Pública;

4- pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, nos termos regimentais."

É o sucinto relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Barbosa Neves – Relator

De uma análise detida dos autos, verifica-se que na Inspeção Ordinária em comento foram detectadas diversas irregularidades as quais permaneceram, mesmo após a devida notificação do responsável, quais sejam:

1) Ausência de remessa de Contratos administrativos à esta Corte de Contas;

2) Ausência da Implantação do controle Interno;

3) Pagamento de subsídio a vereadores acima do teto constitucional.

Pois bem, em relação à irregularidade de ausência de remessa de contrato administrativos à esta Corte de Contas, constata-se que no período analisado foram firmados contratos administrativos com valor superior ao limite estabelecido na Resolução Normativa TC/MS nº 064 de 2 de setembro de 2009, que a partir de janeiro 2010, alterou as redações dos incisos I e II do artigo 304 da Resolução Normativa TC/MS nº 57/2006, passando o valor para compras e serviços para R$ 32.000,00 e obras no valor de R$ 180.000,00, os quais não foram remetidos a esta Corte de Contas, em total desacordo com a lei.

Mesmo instado a se manifestar acerca de tal irregularidade, acostando aos autos documentos e justificativas capazes de elidir a mesma, o responsável se limitou a alegar que no período inspecionado não houve contratos de obras.

Ora, simples alegações não são hábeis para comprovar que a irregularidade apontada foi sanada. Ademais, é sabido que a Lei Complementar Estadual nº 160/2012, que dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, prevê expressamente em seu artigo 89 que "*às disposições desta Lei Complementar são aplicáveis, subsidiariamente, as prescrições do Código de Processo Civil".*

O Código de Processo Civil dispõe expressamente sobre o ônus da prova, nos seguintes termos:

"Art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor."

Ou seja, cabia ao responsável comprovar cabalmente nos autos, através de documentos e não apenas em alegações, que a irregularidade encontrada pela equipe técnica foi sanada, o que não o fez, restando clara a ofensa aos ditames da Resolução Normativa TC/MS nº 064 de 2 de setembro de 2009.

Já em relação à ausência de controle interno, verifica-se que a responsável incorreu em desobediência aos ditames dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, que dispõe expressamente que:

> *"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."*
>
> *"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*
>
> *I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*
>
> *II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
>
> *III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*
>
> *IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."*

No que pertine à irregularidade acerca do pagamento de subsídios aos Vereadores acima do teto constitucional (item 7.4 do Relatório de Inspeção Ordinária), verifica-se que ao apresentar suas justificativas acerca de tal irregularidade o responsável alegou que não houve nenhuma infringência à legislação que trata da matéria, vez que a Resolução Municipal nº 161/2008 que fixou o subsídio dos Vereadores do município em comento se baseou na Certidão emitida pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (fs. 87), a qual fixou o subsídio dos Deputados Estaduais a ser pago no referido período, no valor de R$ 15.502,50 (quinze mil, quinhentos e dois reais e cinquenta centavos).

É bem verdade que o parâmetro para a fixação dos subsídios dos vereadores não poderia ser o adotado (Certidão), pois este critério decorre direto da Constituição Federal, devendo atender aos percentuais fixados pela Carta Magna.

Nos termos do Decreto Legislativo nº 112/2007, o subsídio dos Deputados Federais a ser pago no período em análise restou fixado no seguinte montante:

> *"Art. 1º O subsídio mensal dos membros do Congresso Nacional, referido no inciso VII do caput do art. 49 da Constituição Federal, é fixado em R$ 16.512,09 (dezesseis mil, quinhentos e doze reais e nove centavos)."*

Por conseguinte, a Constituição Federal, em seu artigo 27, §2º e artigo 29, VI, "b", dispõe expressamente sobre a forma de fixação dos subsídios dos deputados estaduais e dos vereadores, *in verbis*:

> *"Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.*

> *§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.*
>
> *"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 subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:*
>
> *b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais."*

Assim, se o subsídio dos Deputados Federais restou fixado no período em R$ 16.512,09 (dezesseis mil, quinhentos e doze reais e nove centavos), o subsídio dos Deputados Estaduais deveria ser fixado no valor de R$ 12.384,06 (doze mil, trezentos e oitenta e quatro reais e seis centavos) e, por derradeiro, o valor a ser pago a título de subsídio aos vereadores do município em comento não poderia ultrapassar o montante de R$ 3.715,21 (três mil, setecentos e quinze reais e vinte e um centavos), como de fato ocorreu.

Entretanto, data máxima vênia, tendo por base os argumentos e documentos trazidos a lume no presente recurso, estou convencido de que razão não há para se falar em impugnação dos valores pagos a maior aos vereadores no período em análise, tendo em vista que a fixação dos subsídios se deu com base em documento que goza de fé pública, pois emitido pela Mesa Diretora do Parlamento Estadual. Ademais tal fixação ocorreu na Legislatura anterior para viger na subsequente, ou seja, os recorrentes não concorreram para a fixação equivocada dos subsídios por eles percebidos.

De outra banda, não vislumbro no caso em apreço a existência de dolo por parte dos recorrentes, já que se verifica que a Certidão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul no valor de R$ 15.502,50 (quinze mil, quinhentos e dois reais e cinquenta centavos), acostada aos autos às fs. 87, que serviu de base para a fixação dos subsídios levou a erro a Legislatura incumbida por tal ato.

Isso porque, como é cediço, dentre os princípios que regem a Administração Pública, tem-se o princípio da legalidade, princípio esse específico de Estado de Direito, que explicita a subordinação da atividade administrativa à lei, surgindo como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público.

Essa é a razão pela qual o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme seja o caso.

O supracitado princípio visa garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral, contrapondo-se a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes.

Merece destaque a lição proferida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1]:

> *Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1996:82) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4o da Declaração dos Direito do Homem e do Cidadão, de 1789: "a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.*

Nessa mesma esteira, José dos Santos Carvalho Filho[2] leciona:

> *O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.*
>
> *Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.*
>
> *O princípio "implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas. Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.*

Insta salientar que em momento algum este Relator afirma ou reconhece a prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário que, no caso dos autos, entendo não ser cabível, pelos motivos já expostos nestas razões.

---

[1] Direito Administrativo. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 68.
[2] Manual de Direito Administrativo. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 16.

Esclareço ainda que não se pretende acobertar atos contrários aos mandamentos da Constituição Federal em especial àqueles aplicáveis à fixação dos subsídios de Vereadores. Muito pelo contrário, entendo que esta Corte de contas deva atuar efetivamente buscando fazer cumprir o que determina a Lei, por isso mesmo, imperioso se faz que se recomende à atual legislatura da Câmara Municipal Rio Brilhante, para que atente com maior cuidado ao fixarem os subsídios dos Vereadores para a legislatura subsequente, levando sempre em consideração a "Lei" que fixou o valor do subsídio dos Deputados Estaduais, nos termos do artigo 27, §2º e artigo 29, da Constituição Federal e não mais "Certidão", atentando-se ainda para o disposto no art. 29 da constituição Federal.

DISPOSITIVO

Em face ao que foi acima exposto, submeto à apreciação desta colenda Câmara o meu VOTO no seguinte sentido:

I – Pela aplicação da multa de 100 (cem) UFERMS, ao responsável, José Maria Caetano de Souza, ex-Presidente da Câmara Municipal de Rio Brilhante - MS, inscrito sob o CPF nº 063.294.428-51, por ato praticado com grave infração à norma legal, mais especificamente, à Resolução Normativa TC/MS nº 064 de 2 de setembro de 2009, bem como aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do artigo 197 da Resolução Normativa TC/MS n.º 057/2006;

II – Pela recomendação aos Vereadores da atual legislatura para que atentem com mais acuidade ao fixarem os subsídios dos Vereadores para a legislatura subsequente, levando sempre em consideração o valor do subsídio fixado para os Deputados Federais, nos termos do artigo 27, §2º e artigo 29, da Constituição Federal;

III - Pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor da multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos, na forma do artigo 83 da Resolução Normativa TC/MS nº 057/2006;

IV - pela comunicação do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do artigo 50 da Lei 160/2012.

É como voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator e proferida nos sentidos de aplicar multa ao Presidente da Câmara Municipal Sr. José Maria Caetano de Souza, no exercício de 2011, além de recomendar a observação do limite constitucional para a fixação de subsídios.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral e Ronaldo Chadid.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador de Contas.

Campo Grande/MS, 8 de abril de 2014.

WALDIR NEVES BARBOSA
Conselheiro Relator

RONALDO CHADID
Presidente da Primeira Câmara
Assinado nos termos do art. 14, parágrafo único, inc. II do RI (RN76/2013)