Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 896/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/4542/2016
PROTOCOLO	: 1677760
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO GOMES
JURISDICIONADO	: SANER PAULO DE OLIVEIRA FARIAS
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – LEGISLATIVO MUNICIPAL – ATOS ADMINISTRATIVOS – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA – ADOÇÃO DE MEDIDAS VISANDO APRIMORAR O SISTEMA DE DIVULGAÇÃO – DESPESA – LIMITE CONSTITUCIONAL DE 7% – RECEITA PROVENIENTE DA COSIP – PARECER-C N. 15/2015 – COMPOSIÇÃO NO CÁLCULO – PREVISÃO DE PAGAMENTO PELO COMPARECIMENTO ÀS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS – INCONSTITUCIONALIDADE – SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DO LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – IRREGULARIDADES – IMPUGNAÇÃO – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

1. A apresentação de justificativa plausível e a comprovação da adoção de medidas visando aprimorar o sistema de divulgação via sitio de *internet* da Câmara Municipal, a fim de disponibilizar, na integralidade, as informações legalmente exigidas, permite afastar a irregularidade decorrente da ausência de cumprimento da publicidade ativa, convertendo-a em recomendação.

2. Após a data de 15/12/2015, quando da emissão do Parecer-C n. 15/2015, que mudou o entendimento anterior, amparado em decisão do STF, a receita proveniente da COSIP (Contribuição para o custeio da iluminação pública dos Municípios) deixou de compor o cálculo para o repasse do duodécimo e as despesas das Casas Legislativas Municipais, as quais devem observar o limite constitucional de 7% (sete por cento). Considerado que as contas se referem ao ano de 2015 e as leis orçamentárias que as orientou foram aprovadas em 2014 (PPA/LDO/LOA), seria impossível atribuir os efeitos do Parecer-C aprovado em 15/12/2015 e exigir desconsideração da inserção dos recursos da COSIP. Logo, a receita de arrecadação com a COSIP no caso deve ser considerada, o que permite afastar a irregularidade por descumprimento ao limite constitucional com a despesa da Casa.

3. É ressabido o impedimento constitucional quanto à remuneração em relação ao comparecimento às Sessões Extraordinárias, previsto no art. 57, § 7º da Constituição Federal, bem como é flagrante a inconstitucionalidade, desde seu nascedouro, da Lei Municipal que prevê o pagamento de parcela indenizatória pelo comparecimento às Sessões Extraordinárias. Embora o Tribunal de Contas não possa declarar a inconstitucionalidade da lei, tem a competência reconhecida pelo STF para negar aplicabilidade de lei manifestamente inconstitucional, nos termos da Súmula n. 347. Não comprovado nos autos a ocorrência de tais pagamentos, resta afastado eventual dano ao erário, declarando-se a irregularidade em decorrência da fixação contrária aos preceitos constitucionais antecedentes à norma municipal.

4. É vedada a fixação de subsídios dos Vereadores do Município em valor superior ao teto constitucional (art. 29, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal de 1988), tendo como referência, para tal fixação, o subsídio dos Deputados Estaduais, limitando, desta forma, o máximo a ser recebido. Ultrapassado este valor, resta indubitável o descumprimento da

regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado outros limites, evidenciando a irregularidade.

5. A violação dos dispositivos constitucionais impõe a declaração de irregularidade da prestação de contas anuais de gestão da Câmara Municipal e sujeita o responsável à multa, que deve, também, ressarcir ao erário o valor fixado e recebido a maior a título de subsídios; sendo cabível, ainda, o envio de recomendação ao atual Gestor, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, a fim de que as falhas observadas não se repitam.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 17 de setembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, I. Pela **irregularidade** das **Contas Anuais de Gestão** da **Câmara Municipal de Pedro Gomes/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, sendo Ordenador de Despesas e Gestor o Senhor **Saner Paulo de Oliveira Farias** -; II. Pela aplicação de **multa** em valor correspondente a **121 (cento e vinte e uma) UFERMS**, sendo 100 (cem) UFERMS, prevista no art. 45, I, e 21 (vinte e uma) UFERMS, prevista no art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012, combinado com o art. 181, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, correspondendo esta última a 50% (cinquenta por cento) do valor do dano causado ao erário, ao Senhor **Saner Paulo de Oliveira Farias,** III. Pela **determinação** ao Gestor identificado no item anterior, que **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, pague ao FUNTC a multa aplicada, sob pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §§ 1º e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018; IV. Pela **impugnação** da importância de **R$ 1.338,36** (um mil trezentos e trinta e oito reais e trinta e seis centavos), correspondente ao valor fixado e recebido a maior a título de subsídios, na responsabilidade do Senhor **Saner Paulo de Oliveira Farias**; V. Pela **determinação** ao Senhor **Saner Paulo de Oliveira Farias,** nos termos do art. 185, § 1º, I e III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, que no prazo de **45 (quarenta e cinco) dias**, recolha aos cofres do município de Pedro Gomes/MS, a importância total impugnada no item IV retro, devidamente atualizada e acrescida de juros legais -inciso V, *"a"* e *"b"*, do § 1º, do art. 185 da norma regimental antes citada - nos termos em que são cobrados os créditos do citado município, estabelecendo-se como termo inicial para a atualização da moeda, o dia 1º de janeiro de 2016, e a incidência de juros a partir do trânsito em julgado desta decisão, sob pena de ajuizamento, pelo município de Pedro Gomes, do processo de execução; VI. Pela **recomendação** ao atual Gestor, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, quanto a correta observância aos limites do art. 29, VI, *"a"* e ainda a proibição contida no art. 57, § 7º, ambos da Constituição Federal, e ainda quanto a não incidência da arrecadação oriunda da COSIP para efeito de estabelecimento do duodécimo e limite de despesas do Poder Legislativo; e VII. Pela **intimação** dos interessados, quanto aos termos desta decisão na forma prevista no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 17 de setembro de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – Da tramitação processual.

Estes autos foram autuados em razão da remessa a esta Corte de Contas das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Pedro Gomes/MS, relativa ao exercício financeiro de 2015, encaminhadas pelo então Presidente Saner Paulo de Oliveira Farias, através do ofício de f.8.

1.1 – Da manifestação técnica para efeito de intimação:

De posse dos documentos, a 5ª Inspetoria de Controle Externo emitiu o Termo de Intimação n. 16169/2016, na peça n. 28, destinada ao Gestor, no qual destacou as pendências e documentos necessários de remessa para complementação da instrução processual.

1.2 – Da intimação e da resposta do Gestor:

Regularmente intimado, compareceu o Presidente da Câmara, com resposta - peça n. 32 -, encaminhando os documentos solicitados – *balanço orçamentário com anexo 1 e 2 e suas publicações*; *Lei de criação do Controle Interno; Nomeação do Controlador Interno;* e quanto aos créditos suplementares apresentou justificativa para suas aberturas apoiado nos arts. 40 a 42, todos da Lei Federal n. 4.320/64.

Informou ainda o encaminhamento *do Parecer do Controle Interno; Da Lei Orçamentária, com o orçamento do Poder Legislativo* e ainda a *comprovação da publicação dos demonstrativos contábeis.*

1.3 – Da análise da 5ª Inspetoria.

Em seguida a resposta do Gestor, a 5ª Inspetoria de Controle Externo proferiu a Análise n. 21356/2016 – peça n. 33, na qual atestou a tempestividade na remessa, apresentou o rol de documentos de remessa obrigatória com suas localizações no processo.

Em seguida cada um dos documentos obrigatórios encaminhados e apresentou uma análise individuada dos seguintes tópicos: *Orçamento Programa* – Autorização e os Créditos Adicionais e Suplementares; *Balanço Geral* – com Balanço Orçamentário, Financeiro com a demonstração das Variações Patrimoniais aumentativas e diminutivas; *Balanço Patrimonial* – Apuração de Patrimônio Líquido.

Trouxe em destaque quanto às despesas do Poder Legislativo, gastos com pessoal quando atestou que *foram cumpridas as normas Constitucionais tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo no tocante aos repasses de duodécimos e aos gastos realizados pela Câmara, que ficaram dentro do limite de 7% calculados sobre*

o total da Receita Tributária e das Transferências previstas no § 5º, do Artigo 153 e nos Artigos 158 e 159 da CF, efetivamente realizada no exercício anterior, e que os gastos com pessoal representaram 69%, ou seja, dentro do limite de 70%.

Sobre a remuneração dos Vereadores, apresentou o fundamento constitucional de sua fixação - art. 29, VII – destacando que o município de Pedro Gomes, conforme informação do IBGE possuiu 7.794 habitantes, e que assim os subsídios devem se situar dentro do limite de 20% do dos Deputados Estaduais e conforme demonstrado, o total ficou em 18,16%, estando dentro das diretrizes legais.

Informou a remessa do Parecer do Controlador Interno e o pronunciamento do Gestor e ainda da Lei que instituiu o cargo do Controlador, comprovando a disponibilização das contas no portal do Poder Legislativo. Entendeu que foram justificados os créditos adicionais.

Em seguida relatou e analisou cada uma das justificativas encaminhadas pelo Gestor à intimação feita, e nesse sentido afirmou:

> Examinadas as alegações e os documentos juntados ao procedimento, constatamos que atenderam nossas solicitações, demonstrando conformidade com as exigências contidas na Lei Federal nº 4.320/64; Lei Complementar nº 101/2000; Portaria STN nº 438/2012 e demais normas regimentais desta Corte de Contas.

Concluiu sua análise manifestando o entendimento de *que a presente Prestação de Contas de Gestão Anual, da Câmara Municipal de Pedro Gomes, referente ao exercício financeiro de 2015, foi elaborada em consonância com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64, Portarias STN nº 438/2012 e 700/2014 e demais normas regimentais desta Corte de Contas.*

1.4 – Da manifestação da Auditoria desta Corte de Contas.

Em seguida os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas que apresentou o Parecer n. 27153/2017, no qual transcreveu a conclusão da 5ª Inspetoria e em seguida atestou a tempestividade na remessa dos documentos e que foram encaminhados em sua integralidade consoante exigência da INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

Em seguida afirmou que houve *equilíbrio fiscal entre o duodécimo recebido e a despesa empenhada. Sendo assim, observamos o cumprimento do art. 1º, §1º da LRF no tocante ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas* e que não constam irregularidades entre a previsão da receita e a fixação da despesa e que os créditos adicionais igualmente atenderam às exigências legais, o mesmo ocorrendo quanto às despesas com pessoal que permaneceram dentro do limite de 3,6% da Receita Corrente Liquida.

Já ao analisar os dados referentes à transparência, asseverou o não

cumprimento ao disposto no *art. 48, § 6º, da Lei Complementar n. 101/00 - Sistema único de execução orçamentária e financeira, mantido e gerenciado pelo Poder Executivo, ressaltando igualmente a ausência da Publicação do Parecer Prévio LRF - art. 48, caput – e a não realização Audiências Públicas: PPA, LDO e LOA LRF - art. 48, §1º, Inciso I;* Execução Pormenorizada da Receita LRF - art. 48, inciso II, cumprido parcialmente e não atendimento à exigência de Execução Pormenorizada da Despesa LRF - art. 48, inciso III.

Pontuou ainda que os processos licitatórios não atenderam a Lei de Acesso a Informação – art. 8º, IV, por isso opinou pela correção parcial destes, entendendo que sobre o não cumprimento desta norma e ainda do que determina o art. 48 e 48-A, da LRF, deverá ser assinalado prazo ao Gestor para seu atendimento, e que esta Corte proceda ao acompanhamento sobre o cumprimento.

Já quanto às demonstrações contábeis entendeu que atenderam as exigências legais, e que houve o encaminhamento do Parecer do Controle Interno.

Já ao analisar as despesas do Poder Legislativo, diverso do que afirmado pela 5ª Inspetoria, entendeu que o Gestor extrapolou o limite de 7%, e que a divergência decorreu da consideração, pela 5ª Inspetoria, da receita decorrente da COSIP, para o mencionado cálculo, sendo que o valor deverá ser desconsiderado e assim o dispêndio ficou em 7,12%, ultrapassando o limite constitucional, e ressaltou *que a receita a título da COSIP não compõe a base do cálculo constitucional, por se tratar de receita vinculada e com finalidade certa, ou seja, o custeio do serviço de iluminação pública,* fundamentando em posição do STF, no art. 11, da Lei n. 4.320/64, e ainda em decisões de outros Tribunais de Contas.

Destacou ainda que esta Corte de Contas uniformizou entendimento sobre a matéria de que a COSIP não integraria a base de cálculo para a definição do duodécimo e das despesas do Poder Legislativo, por meio de resposta à Consulta (Processo TC/6606/2015) e sobre o assunto concluiu:

> Deste modo, não havendo nenhum outro dispositivo constitucional que determine a sua inclusão, esta Auditoria considera que Câmara Municipal descumpriu as disposições do supracitado artigo, ao realizar despesas no montante de R$ 1.168.798,14, representando 7,12% das Receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria) e das transferências previstas no citado enunciado constitucional, efetivamente realizadas no exercício anterior, no montante de R$ 16.412.924,00.

Prosseguindo na análise das contas, com relação às despesas com folha de pagamento, ainda que tenha ocorrido divergência com a posição da 5ª Inspetoria, afirmou que ambas as análises demonstraram que não foi ultrapassado o limite de 70%, uma vez constatado um percentual de 56,67% da Receita, o mesmo ocorrendo com as despesas realizadas com os subsídios dos Vereadores que ficou abaixo de 5% da receita do município, se situando em 1,68%.

Já ao analisar a forma de fixação dos subsídios dos Vereadores, afirmou que

não se cumpriu o disposto no art. 29, inciso VI, "a" da CF/88, divergindo mais uma vez da 5ª Inspetoria que segundo afirmou *o limite a ser observado na fixação dos subsídios é a média das fixações*, assegurando que a Constituição Federal não apresenta essa possibilidade.

Ressaltou que no momento da fixação dos subsídios do Presidente da Câmara, em R$ 4.210,00 (quatro mil, cento e vinte reais), ultrapassou o teto que é de R$ 4.008,47, (quatro mil, oito reais e quarenta e sete centavos), considerando o subsídio do Deputado Estadual/MS, fixado em R$ 20.042,35 (vinte mil, quarenta e dois reais e trinta e cinco centavos) e que para Pedro Gomes/MS, o percentual correspondia a 20% (vinte por cento), conforme preconiza o art. 29, VI, *"a"*, da Constituição Federal.

Após fundamentar sua posição na legislação, jurisprudência e na posição de outros Tribunais de Contas do Brasil, concluiu pela irregularidade do pagamento de subsídios feitos ao Presidente da Câmara, e que houve atendimento ao princípio da anterioridade na fixação.

Atestou a regularidade no limite de Vereadores que compõem a Câmara Municipal; do depósito das disponibilidades financeiras em bancos oficiais, conforme determina o art. 164, § 3º da CF, e concluiu seu parecer pela irregularidade nas contas ante ao que já foi demonstrado, com aplicação de multa, determinação e recomendação ao Gestor.

1.5 – Da manifestação do Ministério Público de Contas.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 13109/2018 - peça n. 35 -, no qual inicia relatando toda a tramitação processual e as conclusões apresentadas pela 5ª Inspetoria e pela Auditoria.

Em seguida, afirmou:

> Pelo exame da documentação anexada ao presente feito, esta Procuradoria de Contas ratifica o entendimento exposto pela d. Auditoria, frisando que as violações legais ora levantadas contribuem para o julgamento das contas como irregulares, conforme se destaca abaixo.
>
> O gestor não deu total atendimento aos requisitos da Transparência e Publicidade exigidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dar ampla divulgação dos Demonstrativos contábeis e seus atos normativos.
>
> A Despesa total da Câmara atingiu o percentual de 7,12%, e consequentemente violando o artigo 29-A da Constituição Federal que define o limite de gastos totais da Casa Legislativa Municipal, caracterizando violação de norma constitucional como infração prevista na Lei Complementar n. 160/2012.
>
> Em consulta aos demonstrativos das folhas de pagamentos mensais referentes aos subsídios dos Vereadores, se constatou que a remuneração parlamentar do Presidente esteve R$ 355,02 (mensais) acima do limite constitucional, totalizando R$ 4.260,24 por ano.

Concluiu seu parecer opinando por um julgamento pela irregularidade nas contas prestadas, aplicação de multa e impugnação de valores.

1.6 – Da nova intimação e das respostas dos Gestores.

Diante das irregularidades apontadas pela Auditoria e em especial porque divergiram do posicionamento apresentado pela 5ª Inspetoria que considerou como regulares as contas prestadas e ainda pelo posicionamento trazido pelo *Parquet,* e visando colher do Gestor melhores informações e documentos sobre as contas, determinei, nos termos do despacho na peça n. 36, a intimação, não só do Presidente da Câmara à época, mas igualmente de seu sucessor, para que apresentassem respostas e documentos sobre as citadas irregularidades.

Diante das intimações, os autos dão mostras de que ambos os intimados - **Saner Paulo de Oliveira Farias** e **Sandoval Alves de Oliveira -** compareceram apresentando em conjunto sua resposta com documentos – peça n. 44 -, destacando:

> 1. **Quanto à ausência de transparência ativa**: o jurisdicionado alegou que vem cumprindo a Lei 12.527/2011, implantando os instrumentos de acesso à informação ao cidadão. Justificou ainda, que reestruturou o portal do legislativo incluindo as ferramentas de divulgação e transparência. Esclareceu ainda que o site é diariamente alimentado;
>
> 2. **Despesas da Câmara superior a 7%:** os gestores alegaram cumprimento do Acórdão nº 00/0148/2013, na qual essa Corte de Contas informa que a Cosip integraria a base de cálculo para fins do estabelecimento do duodécimo das Câmaras Municipais;
>
> 3. **Do subsídio do presidente do legislativo acima do teto constitucional:** Alegam que a lei 1.118/2012 que fixou o subsídio da edilidade para o exercício de 2012/2016 estipulou o subsídio em R$ 4.120,00 (Presidente do Legislativo), R$ 3.600,00 (Secretário) e R$ 3.200,00 (aos demais vereadores). Aduz, que a lei municipal não sofreu qualquer controle de constitucionalidade, tendo em vista que fora observado o montante do orçamento geral para gasto com subsídio de todos os vereadores. Desta forma, os gestores argumentam que **a média do subsídio dos vereadores não extrapolou o teto constitucional** disposto no art. 29, inciso VI, alínea 'a' da CF/1988. Esclareceram ainda que os valores que compuseram esses acréscimos para o Presidente, Vice e Primeiro Secretário, decorreram dos decréscimos no subsídio dos demais Vereadores, sem extrapolar o teto Constitucional;
>
> **4. Da autorização para pagamento de sessão extraordinária:** Alegou-se que os pagamentos decorreram de lei municipal contra a qual não houve arguição de inconstitucionalidade e por isso a lei deve ser cumprida e transcreveu-se o artigo 4º. da Lei Municipal 1.182/2012, que está em plena vigência:
>
> 5. "Artigo -Durante o recesso, quando convocado para sessão legislativa extraordinária, a Câmara Municipal deliberará somente sobre a matéria objeto da convocação e será devido aos Vereadores presentes, o pagamento de parcela indenizatória no valor de 25% do subsídio mensal por sessão extraordinária."

6. Prosseguiram afirmando que do explicitado acima, bem como do princípio da presunção de legitimidade das leis, que os valores eventualmente percebidos pelos Vereadores na Sessão Extraordinária realizada em 2015, encontram-se dentro da legalidade, eis que há Lei Municipal em pleno vigor, que regula e autoriza tal recebimento.

Afirmaram ainda que, mesmo com Lei autorizando o pagamento, a Sessão Extraordinária realizada em 2015, foi sem ônus para a municipalidade, conforme documentos que juntam.

Em conclusão à defesa, afirmam a regularidade dos atos praticados e requerem julgamento pela aprovação das contas.

1.7 – Da nova análise técnica da Auditoria sobre a resposta dos Gestores:

Diante da resposta dos Gestores e dos documentos que a instruíram, e considerando que a 5ª Inspetoria, quando de sua análise na peça n. 33, concluiu pela regularidade das contas, determinei a remessa dos autos à Auditoria que através do Parecer n. 20054/2019 – peça n. 47 -, após analisar as respostas e os documentos, entendeu por não acolher mencionada manifestação pelos seguintes motivos:

Ausência de transparência ativa: Tivemos problemas com acesso ao site: páginas não carregavam a informação. Portanto, como não conseguimos acessar as informações exigidas nos artigos 48 e 48-A da LRF, mantemos nossa opinião pela fixação de prazo ao gestor para que dê cumprimento integral às regras de transparência ativa. Portanto, temos que o gestor ainda não cumpre a transparência ativa. Sendo assim, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento INTEGRAL ao art. 48 e 48-A da LRF, à Lei de Acesso a Informação e ao Decreto nº 7.185/2010, sob pena de, descumprido o prazo, multa pela falta Transparência nas Contas Pública (art. 42, inciso V da LO-TCE/MS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE/MS valer-se monitoramento (art. 26 e 31 da LO-TCE/MS).

Da despesa da Câmara superior a 7%: Importante lembrar, todavia, que a doutrina dominante e o Supremo Tribunal Federal entendem que são 5 (cinco) as espécies tributárias, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições especiais ou parafiscais. É a chamada classificação quinquipartite ou pentapartide das espécies tributárias.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o recurso extraordinário nº 573.675-01, firmou entendimento de que a COSIP não deve ser tratada como imposto, pois sua receita se destina a finalidade específica, nem como taxa, por não exigir contraprestação de serviço ao contribuinte.

A despeito da matéria (composição da COSIP na base de cálculo para fins de repasse do Duodécimo) ter sofrido mudança de entendimento por parte desta Corte de Contas, a resposta oferecida no TC/148/2013, que admitia a inclusão da COSIP na base de cálculo, foi reformada em 15.12.15, por meio da consulta TC/6606/2015, de forma a não permitir sua admissão, conforme alegou o jurisdicionado.

Todavia, esta Auditoria de forma independente e no mister de emissão de parecer,

> sempre manteve-se fiel ao entendimento dominante de que a Cosip não integra a base de cálculo do duodécimo. Sendo assim, reiterando as análises proferidas anteriormente à consulta supracitada, opina pela não inclusão da citada contribuição na base de cálculo, inclusive, para os exercícios anteriores a 2015, pelos fundamentos já expostos acima, mantendo integralmente o cálculo elaborado no parecer – GACS PSS – 27153/2017, fls. 240/263)
>
> **Do subsídio do presidente do legislativo acima do teto constitucional:** Em sua defesa, o jurisdicionado menciona entendimento desta Corte de Contas exarada no Parecer-C 00/0012/2000, da lavra do conselheiro Carlos Ronald Albaneze. Ocorre que o Parecer C citado não corrobora com o entendimento apresentado pelo jurisdicionado. Segundo resposta da consulta, o subsídio do presidente do legislativo deve ser considerado em seu total e respeitado o limite do art. 29, inciso VI alínea 'a' da CF/1988, portanto, inexiste margem para qualquer flexibilização de entendimento.
>
> Essa Auditoria também não questionou em seu apontamento o fato do presidente do legislativo receber valor maior pela representatividade do cargo, como alegou o jurisdicionado em sua defesa (fl. 288). Aliás, nosso entendimento, e dos demais tribunais do país, é de que há tal possiblidade, desde que respeitados os limites do teto constitucional, fato que não ocorreu na Câmara Municipal de Pedro Gomes.
>
> **Da autorização para pagamento de sessão extraordinária:** Ocorre que há vedação constitucional expressa (art. 57, § 7º) no tocante ao pagamento de parcela indenizatória em razão de convocação para sessão extraordinária. Vejamos: § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.
>
> Portanto, mantenho entendimento de que o pagamento por sessão extraordinária é conduta vedada pela Constituição Federal, devendo o gestor da Câmara Municipal não autorizar tal pagamento.

Em conclusão, a Auditoria entendeu por manter inalterada conclusão apresentada no parecer anteriormente proferido – peça n. 34.

1.8 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 3321/2020 - peça n. 48 - no qual inicia relatando toda a tramitação processual e a conclusão ofertada Auditoria e em seguida, diante da resposta dos Gestores e dos documentos carreados, manteve o mesmo posicionamento anteriormente proferido – peça n. 35, reprisando as mesmas razões postas pela Auditoria, e quanto a eventual inconstitucionalidade da lei Municipal e ainda sobre o pagamento ou não pelo comparecimento dos Vereadores em Sessão Extraordinária, afirmou:

> Nesse caso, esta Corte de Contas deve expedir um ofício com o fato exposto

mencionando a Lei Municipal ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, único órgão competente legítimo para realizar o controle de constitucionalidade.

Por outro lado, cabe à DFCGG, ao realizar inspeção na Câmara Municipal, averiguar se houve pagamentos de verbas por convocação extraordinária para efeito de impugnação dos valores e responsabilização dos gestores.

Concluiu pela irregularidade nas contas; pela aplicação de multa; pela impugnação de valores e recomendação aos atuais gestores.

É o relatório a ser apresentado.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – Das razões à proposta de Voto:

Como restou amplamente demonstrado no relatório preambular, a Prestação de Contas de Gestão da CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO GOMES/MS, relativa ao exercício financeiro de 2015, foi encaminhada de forma tempestiva pelo então Presidente Saner Paulo de Oliveira Farias, e após a complementação documental decorrente da intimação encaminhada nos termos da peça n. 28, no dizer da 5º Inspetoria de Controle Externo, em sua análise na peça n. 33, concluiu pela regularidade.

Já a Auditoria desta Corte de Contas, quando de seu primeiro parecer – peça n. 34 -, entendeu pela presença de irregularidades, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas em seu primeiro parecer, e por essas duas situações, entendi por determinar nova intimação do Gestor responsável pelas contas do mencionado exercício e ainda de seu sucessor para que pudessem apresentar justificativas e/ou documentos sobre os mencionados pareceres.

Igualmente demonstrado que ambos os Gestores compareceram com manifestação e documentos na peça n. 44, mas suas justificativas não foram acolhidas pela Auditoria em seu parecer na peça n. 47 e igualmente pelo Ministério Público de Contas em seu parecer na peça n. 48, conforme detalhadamente relatado, e a conclusão de ambos foi pela irregularidade das contas com aplicação de multa, impugnação de valores e recomendação aos Gestores.

2.1 – Das irregularidades mantidas:

Segundo afirmado pela Auditoria e corroborado pelo Ministério Público de Contas, as contas seriam irregulares pelas seguintes razões:

1. Ausência de transparência ativa;
2. Despesa da Câmara superior a 7%:
3. Subsídio do presidente do legislativo acima do teto constitucional; e
4. Autorização para pagamento de sessão extraordinária:

2.2 – Dos fundamentos deste Relator quanto ao acolhimento ou não das irregularidades:

Tenho por imperioso fazer uma ponderação sobre as irregularidades apontadas pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, e nesse sentido já vislumbro a possibilidade de transformar, pelo menos duas, em ressalva e recomendação, sendo a primeira, sobre a alegada *ausência de cumprimento da publicidade ativa*, preconizada pela Lei Federal n. 101/00, em seus artigos 48 e 48-A, e igualmente na Lei de Acesso à Informação, e do Decreto Federal n. 7.185/2020, que trata da transparência da gestão fiscal dos entes da Federação.

Considerando que em suas defesas os gestores trouxeram à colação justificativa plausível quanto à adoção de medidas visando aprimorar o sistema de divulgação via sitio de internet da Câmara Municipal, visando disponibilizar, na integralidade, as informações legalmente exigidas e ainda a comprovação de tais providências – f. 292/321, ainda que não de forma plena, tenho por afastar tal irregularidade, convertendo-a em recomendação.

Já **a segunda**, se refere às despesas da Câmara Municipal, que no dizer da Auditoria, teria ultrapassado o limite constitucional de 7% (sete por cento), atingindo 7,12% (sete vírgula doze por cento), enquanto que a 5ª Inspetoria – f. 234, e os Gestores, asseguram que ficaram na ordem de 6,99% (seis vírgula noventa e nove por cento).

Inicialmente observo que esse tipo de exigência constitucional - art. 29-A[1], inciso I; § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da Constituição Federal - deve ser cumprida em sua integralidade, ou seja, não deve ultrapassar o limite, e essa exigência é uma necessidade para que os Gestores entendam seu compromisso e responsabilidade com os recursos públicos que lhes são disponibilizados e nesse sentido, ainda que a Auditoria tenha informado um desrespeito correspondente a 0,12% (doze décimos por cento) acima dos 7% (sete por cento) autorizados, seria motivo suficiente para as contas serem consideradas irregulares.

Ocorre que nestes autos, a controvérsia se estabeleceu, não por um simples descuido do Gestor, mas sim porque este considerou na composição das Receitas Correntes Líquidas que dão o norte para os repasses do duodécimo pelo Poder

[1] Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Executivo ao Poder Legislativo e igualmente o norte sobre o limite das despesas possíveis, os recursos oriundos da COSIP (Contribuição para o custeio da iluminação pública dos Municípios).

Assim, para o Gestor e para a 5ª Inspetoria, a receita de arrecadação com a COSIP deve ser considerada, enquanto para a Auditoria, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, não.

Observo que esse tema foi razão de debates jurídicos que exigiu posicionamento do STF[2], quando entendeu que a COSIP não deve ser tratada como imposto, pois sua receita se destina a finalidade específica, nem como taxa, por não exigir contraprestação de serviço ao contribuinte e não comporia a RCL, e passou por esta Corte de Contas que, em um primeiro momento, acolheu a integração da COSIP para compor a RCL e por consequência, ampliar o valor dos repasses às Câmaras Municipais, como é possível observa do Parecer-C n. 0148/2013, proferido nos autos TC/MS n. 5310/2012, de minha lavra.

Esse entendimento prevaleceu até 15/12/2015, quando da emissão do Parecer-C n. 15/2015 – autos TC/MS n. 6606/2015, igualmente de minha lavra, que mudou o entendimento anterior, amparado na decisão do STF, já anotada em rodapé, e a receita proveniente da COSIP deixou de compor o cálculo para o repasse do duodécimo e as despesas das Casas Legislativas Municipais.

Observo que estas contas se referem ao ano de 2015, e as leis orçamentárias que as orientou foram aprovadas em 2014 – PPA/LDO/LOA, e assim, a todo evidente que seria impossível atribuir os efeitos do Parecer-C aprovado em 15/12/2015 e exigir desconsideração da inserção dos recursos da COSIP como foi feito.

Por essas razões, afasto esta irregularidade apontada pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, associando-me ao posicionamento apresentado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo em sua análise na peça n.33, acolhendo igualmente a defesa do Gestor quanto a esse tema.

2.2.1 – Das irregularidades que se mantiveram inalteradas:

Já quanto às duas outras irregularidades apontadas no item anterior – *Subsídio do presidente do legislativo acima do teto constitucional* e *Autorização para pagamento de sessão extraordinária* -, tenho que razão assiste à Auditoria e ao Ministério Público de Contas uma vez que, com relação à primeira, não se trata de que a somatória total dos subsídios pagos não tenha ultrapassado o teto de gastos como buscou justificar o Gestor.

Na verdade a vedação constitucional aplicável ao presente caso é no sentido de que *os subsídios não podem ser fixados em valor superior ao teto constitucional* (art. 29, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal de 1988), e a referência para a fixação

[2] Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 573.675-07 - COSIP

é o subsídio dos Deputados Estaduais que na época era, conforme a Lei Estadual n. 3.986/2010, de R$ 20.042,35 (vinte mil, quarenta e dois reais e trinta e cinco centavos) limitando, desta forma, em R$ R$ 4.008,47 (quatro mil, oito reais e quarenta e sete centavos) o máximo a ser recebido por todos os Vereadores do Município, a título de subsídio.

Assim, no momento em que o valor do subsídio do Presidente foi fixado em R$ 4.120,00 (quatro mil, cento e vinte reais), resta indubitável o descumprimento da regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado a outros limites, e por esse motivo a irregularidade se mantém e a impugnação ao valor pago a mais deverá ser ressarcido ao erário.

Com relação à última irregularidade, como bem destacou a Auditoria, é ressabido o impedimento constitucional quanto à remuneração em relação ao comparecimento às Sessões Extraordinárias[3], previsto no art. 57, § 7º da Carta Democrática Nacional, desde 2006, e essa afirmação foi mantida pelo STF[4] quando chamado a dizer a respeito, tendo aclarado que o alcance é de repercussão obrigatória para Estados e Municípios, ante a supremacia da Constituição Federal.

Assim, ante a flagrante inconstitucionalidade, desde seu nascedouro, da Lei Municipal n. 1.182/2012 (f. 88), que em seu art. 4º, prevê o pagamento de parcela indenizatória pelo comparecimento às Sessões Extraordinárias, entendo que não existe a necessidade de que se instaure um procedimento de controle de constitucionalidade para que, a partir de então, esta Corte de Contas possa decidir sobre a irregularidade decorrente de casos de pagamento da citada parcela indenizatória, uma vez que, embora o Tribunal de Contas não possa declarar a inconstitucionalidade da lei, tem competência reconhecida pelo STF para negar aplicabilidade de lei manifestamente inconstitucional, nos termos da Súmula 347.

Destaco por derradeiro que não restou comprovado nos autos a ocorrência de tais pagamentos e, no dizer do Gestor, apesar da realização de uma Sessão Extraordinária, tal pagamento não ocorreu, o que afasta eventual dano ao erário por descumprimento de preceito constitucional, mantendo-se a irregularidade em decorrência da fixação contrária aos preceitos constitucionais antecedentes à norma municipal.

Assim as duas irregularidades que se mantiveram conduzirão a uma proposta de decisão contrária à aprovação das contas, por violarem dispositivos constitucionais já transcritos, consideradas infração consoante dispõe o art. 42, inc. I, V, VI, e IX, da Lei Complementar n. 160/2012.

---

[3] Art. 57 - § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

[4] (STF - ADI: 4587 GO, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 DIVULG 21-09-2011 PUBLIC 22- 09-2011)

2.3 – Da identificação do Gestor responsável:

Considerando que no exercício financeiro de 2015 exercia a Presidência da Câmara Municipal de Pedro Gomes o Senhor **Saner Paulo de Oliveira Farias** - f. 8, ainda que o Gestor sucessor tenha comparecido com resposta conjunta, a responsabilidade decorre dos atos praticados somente pelo primeiro.

2.4 – Das sanções a serem aplicadas e a condição do Gestor.

Como cediço, as irregularidades praticadas pelos Gestores e que se mantiveram inalteradas mesmo ante as defesas apresentadas, podem atrair diversas sanções, independentemente de ocorrência de intenção do agente em agir com dolo ou má-fé ou ainda com ou sem prejuízos ao erário - art. 41, *caput,* da Lei Complementar n. 160/2012 -, mas o descumprimento de regras constitucionais, legais e contábeis, e ainda o não atendimento ao princípio da publicidade, da moralidade, atrai, além de outras sanções, a aplicação da multa, que no caso dos autos pode ser considerada de natureza grave – art. 43 da Lei Complementar n. 160/2012.

Importa ainda destacar que na aplicação da multa o Tribunal deve ter em conta a condição do Gestor em compreender que os atos praticados afrontavam os preceitos legais da Administração Pública, e nesse sentido é de se atestar que o Gestor, a partir de suas manifestações nestes autos, demonstrou conhecer e entender que suas práticas representavam inconstitucionalidade e ilegalidade, além de possuir experiência na Administração da Edilidade.

Adicionalmente a fixação da multa, no caso dos autos restou ainda demonstrado prejuízo ao erário, decorrente de pagamento de subsídio a maior para o Presidente da Câmara Municipal de Pedro Gomes, que, diverso do que proposto pelo *Parquet* deverá ser recomposto, considerando-se:

Valor constitucionalmente previsto para o subsídio:	R$ 4.008,47
Valor fixado para o Presidente:	R$ 4.120,00
Diferença paga a maior a ser ressarcida:	R$ 111,53 x 12 = **R$ 1.338,36**

(hum mil, trezentos e trinta e oito reais e trinta e seis centavos)

No caso dos autos duas multas serão aplicadas, a primeira decorrente das irregularidades, e a segunda incidente sobre o valor do dano causado ao erário previstas no art. 45, I e II, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 181, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, cujo valor será indicado no dispositivo do voto.

2.5 - Do fundamento constitucional e legal.

Assim, restou claramente demonstrado o não atendimento as normas constitucionais e legais atinentes à matéria - Constituição Federal - art. 29, inciso VI, alínea "a"; art. 37, *caput;* art. 57, § 7º - art. 42, incisos I, V, VI, e IX, da Lei Complementar n. 160/2012.

DISPOSITIVO

Pelo exposto e acolhendo em parte o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

I. Pela **IRREGULARIDADE** das **Contas Anuais de Gestão** da **CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO GOMES/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, sendo Ordenador de Despesas e Gestor o Senhor **SANER PAULO DE OLIVEIRA FARIAS** - f. 8 -, com base no art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão das irregularidades apontadas no item 2.2.1;

II. Pela aplicação de **MULTA** em valor correspondente a **121 (cento e vinte e uma) UFERMS**, sendo 100 (cem) UFERMS, prevista no art. 45, I, e 21 (vinte e uma) UFERMS, prevista no art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012, combinado com o art. 181, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, correspondendo esta última a 50% (cinquenta por cento) do valor do dano causado ao erário, ao Senhor **SANER PAULO DE OLIVEIRA FARIAS,** CPF n. 894.128.771-53, residente à Rua Ceará, 145, em Pedro Gomes/MS, 537, pelas irregularidades já descritas no item 2.2.1;

III. Pela **DETERMINAÇÃO** ao Gestor identificado no item anterior, que **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, pague ao FUNTC a multa aplicada, pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §§ 1º e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

IV. Pela **IMPUGNAÇÃO** da importância de **R$ 1.338,36** (um mil trezentos e trinta e oito reais e trinta e seis centavos), correspondente ao valor fixado e recebido a maior a título de subsídios, na responsabilidade do Senhor **SANER PAULO DE OLIVEIRA FARIAS,** já qualificado no item II acima, conforme apontado no item 2.4, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n, 160/2012;

V. Pela **DETERMINAÇÃO** ao Senhor **SANER PAULO DE OLIVEIRA FARIAS,** nos termos do art. 185, § 1º, I e III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, que no prazo de **45 (quarenta e cinco) dias**, recolha aos cofres do município de Pedro Gomes/MS, a importância total impugnada no item IV retro, devidamente atualizada e acrescida de juros legais -inciso V, *"a"* e *"b"*, do § 1º, do art. 185 da norma regimental antes citada - nos termos em que são cobrados os créditos do citado município, estabelecendo-se como termo inicial para a atualização da moeda, o dia 1º de janeiro de 2016, e a incidência de juros a partir do

trânsito em julgado desta decisão, sob pena de ajuizamento, pelo município de Pedro Gomes, do processo de execução;

VI. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, quanto a correta observância aos limites do art. 29, VI, *"a"* e ainda a proibição contida no art. 57, § 7º, ambos da Constituição Federal, e ainda quanto a não incidência da arrecadação oriunda da COSIP para efeito de estabelecimento do duodécimo e limite de despesas do Poder Legislativo.

VII. Pela **INTIMAÇÃO** dos interessados, quanto aos termos desta decisão na forma prevista no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas de gestão, com aplicação de multa ao jurisdicionado, impugnação de valores e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 17 de setembro de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB/TWA
BFJV/dssm