Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 1427/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5611/2013
PROTOCOLO	**:** 1413021
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	**:** ALOISIO MARTINS PEREIRA
RELATOR	**:** CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – LEGISLATIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO – PRONUNCIAMENTO EXPRESSO E INDELEGÁVEL DO GESTOR – CONTROLE INTERNO NÃO INSTITUÍDO – MOVIMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE RECURSOS – INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NÃO OFICIAIS – FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO – ATO NORMATIVO – INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – PAGAMENTO A MAIOR – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

A implantação do controle interno é obrigatória pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de forma integrada, mas independente, com o intuito de resguardar o patrimônio público, sendo que o argumento apresentado pelo gestor de que o controle interno não foi implantado devido à ausência de recursos financeiros e de pessoal não merece guarida, o que constitui irregularidade.

Conforme entendimento pacificado na jurisprudência, consideram-se instituições financeiras oficiais aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados. Portanto, a movimentação e manutenção de recursos em instituição financeira não oficial evidencia irregularidade na gestão dos recursos do órgão.

De acordo com previsão constitucional, a fixação de subsídio dos Vereadores está vinculada ao princípio da anterioridade, ou seja, o ato normativo de fixação deve estar apto a produzir efeitos jurídicos até o término da legislatura anterior, para vigência na legislatura subsequente. Desrespeitado o princípio da anterioridade, e flagrante a ilegalidade dos pagamentos realizados a maior, a título de subsídio, baseados em ato normativo inconstitucional e acima do limite estabelecido pela Constituição Federal de 1988, os valores pagos indevidamente devem ser restituídos aos cofres públicos.

A infração à norma legal e constitucional, assim como a inobservância aos princípios que regem a Administração Pública, impõe a declaração de irregularidade da prestação de contas de gestão e sujeita o responsável às sanções cabíveis, como aplicação de multa e impugnação da despesa para o ressarcimento do valor pago a maior a título de subsídio.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 11 de junho de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da Prestação de Contas de Gestão da **Câmara Municipal de Alcinópolis**, referente ao exercício financeiro de **2012**, sob a

responsabilidade da Sr. **Aloisio Martins Pereira**, com **aplicação de multa** no valor de **100 (cem) UFERMS**, por grave infração à norma legal, e **impugnação** do montante de **R$ 122.504,16** (cento e vinte dois mil, quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos), referente aos valores pagos a maior, a título de subsídios aos Vereadores, devendo ser restituído pelo Sr. **Aloisio Martins Pereira**, Presidente da Câmara à época e responsável pelo pagamento dos subsídios aos Vereadores, **concedendo** prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 11 de junho de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Alcinópolis, referente ao exercício de 2012, gestão do Sr. Aloisio Martins Pereira, Presidente à época.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo, em exame final da matéria (ANA-3ICE-15560/2014, f. 1704/1714), manifestou-se nos seguintes termos:

> "Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas da Câmara Municipal de Alcinópolis, referente ao exercício financeiro de 2012, oferece condições favoráveis para obter aprovação, com base no inciso II do Artigo 21, combinado com o Inciso I do Artigo 59, ambos da Lei Complementar nº 160 de 2/01/2012, no entanto a presente análise não resguarda a ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas."

A Auditora através do Parecer PAR-GACS PSS - 1708/2017 (f. 1854/237), opinou:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer e do parecer constante às folhas 1718/1793, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, e 59, III, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela **IRREGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Alcinópolis no exercício financeiro de 2012, opinando ainda:
>
> a) pela **aplicação de multa** prevista no art. 45, I da LO-TCE/MS, em face do ato infracional previsto no art. 42, II; pela omissão parcial no dever de prestar contas, conforme item 2.2.1 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;
>
> b) pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, I da LO-TCE/MS em face do ato infracional previsto no art. 42 caput LO-TCEMS, pela não instituição do controle interno no legislativo, de acordo com o item 2.2.2 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;
>
> c) pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, I da LO-TCE/MS em face do ato infração previsto no art. 42 caput LO-TCEMS, por manter as disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, consoante o demonstrado no item 2.2.3 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;
>
> d) Pela **aplicação de multa** prevista no art. 45, II, da LOTCE/MS, em face do ato infracional previsto no caput do art. 42 e inciso VI (Violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, tendo em vista a fixação e o pagamento de subsídio para edilidade em percentual que afronta o disposto no art. 29, VI, Inciso a da CF/1988), em conformidade com o item 2.2.7 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;

e) Pela **devolução do montante de R$ 122.504,16** recebido a maior pelos vereadores de Alcinópolis em decorrência da desobediência ao art. 29, VI, alínea "a", da Constituição Federal, nos termos do item 2.2.7 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;

f) Pela **recomendação** ao gestor atual para que não efetue pagamento a título de convocação extraordinária, visto que tais pagamentos são incompatíveis com o art. 57, § 7º da CF/88, assim demonstrado no item 2.2.8 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;

g) Pela **recomendação** ao gestor para que observe o rito de abertura de créditos adicionais quanto ao instrumento adequado (Decreto do Executivo) e quanto à necessidade de autorização legislativa para transferências, transposição e remanejamento em consonância com o item 2.2.4 do parecer PAR-AUDITORIA - 18530/2015, fls. 1718/1783;

h) Pela **remessa** de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, conforme preceitua o art. 21, VI, a, da LO-TCE/MS, a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis, tendo em vista a prática reiterada de pagamento de subsídio para a edilidade em percentual superior ao teto estipulado no art. 29 VI, a, da Constituição Federal. Configurada má-fé, a conduta enquadra-se no art. 9º da Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); Afronta à Carta Magna constante no art. 5º da Lei 678/2008, que autorizou o pagamento por sessão extraordinária aos parlamentares."

Por sua vez, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 1976/2019:

"I – pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão da Câmara Municipal de Alcinópolis/MS, relativas ao exercício de 2012, prestadas pelo senhor Aloisio Martins Pereira, Vereador Presidente à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37, 42, caput e incisos II e VI; Artigos 29-A, inciso VI, "a", 74 e 164 § 3º da Constituição Federal;

II – pela **aplicação de multa** ao responsável, em razão da infringência aos Artigos 42, caput e incisos II e VI; Artigos 29-A, inciso VI, "A", 74 e 164 § 3º da Constituição Federal;

III - pela **impugnação** do valor de R$ 122.504,16 (cento e vinte e dois mil quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos), com as devidas correções, referentes aos valores irregularmente recebidos a mais pelos vereadores da Câmara Municipal de Alcinópolis, em razão do descumprimento do Art. 29, inciso VI, "a" da Constituição Federal;

IV – pela **recomendação** para que seja realizada averiguação in loco no órgão, com fulcro no Art. 29 da Lei Orgânica do TCE-MS, para que seja verificada se houve pagamento de verba indenizatória pela sessão extraordinária;

V – pela **recomendação** ao gestor para que evite realizar pagamento a título de convocação extraordinária, tendo em vista a regra constitucional estabelecida no Art. 57, § 7º;

VI – pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes.

VII – pela **determinação** ao gestor atual para adoção de providências com a finalidade de que adote os procedimentos necessários à implantação efetiva do sistema de controle interno,

VIII – pela **comunicação** ao Ministério Público Estadual/MS acerca dos indícios de crime de responsabilidade relatados no item 2.3, quanto à infringência aos limites estabelecidos Art. 29-A da Constituição Federal;

IX – pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A prestação de contas foi remetida tempestivamente ao Tribunal de Contas, conforme o prazo determinado no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, letra "A", da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Alcinópolis, relativo ao exercício de 2012, foi concedida através da Lei Municipal n. 335/2011, na qual foi prevista a receita no valor de R$ 1.435.000,00 (hum milhão, quatrocentos e trinta e cinco mil reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização da Câmara Municipal.

As despesas realizadas encontram-se dentro do limite de 7% estipulado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional n. 58/2009.

Os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais estão corretamente elaborados e os valores contábeis neles constantes são consistentes e perfeitamente demonstrados, tudo de conformidade com o disposto na Lei n. 4.320/64, na L. C. n. 101/2000 e na Instrução Normativa TC/MS n. 035/2011, segundo o Anexo 13 (Balanço Financeiro) f. 16; Anexo 14 (Balanço Patrimonial) f. 18 e Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais) f. 21.

A Auditoria verificou que as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Alcinópolis não estavam instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B, sendo identificada a ausência do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas, e o pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno.

Além da ausência dos documentos acima citados, a Auditoria pontuou as seguintes irregularidades:

- Ausência de Controle Interno no legislativo municipal;

- as disponibilidades de caixa não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, o que viola o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, enquadrando-se no que dispõe o caput do art. 42 e inciso VI da LO-TCE/MS, sujeitando os parlamentares ainda a multa estipulada no art. 45, I da LO-TCE/MS;

- pagamento do subsídio dos vereadores em desacordo com o art. 29, inciso VI, alínea a da Constituição Federal;

- inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 274/2008, que definiu os subsídios dos Vereadores do Município de Alcinópolis. O dispositivo autorizou o pagamento por convocação extraordinária.

O Sr. Aluisio Martins Pereira, ex-Presidente e o Sr. Valter Roniz Dias de Souza, atual Presidente da CM de Alcinópolis, foram intimados e apresentaram documentos e justificativas respectivamente às f. 1795/1808 e 1841/1852.

Apesar da juntada de novos documentos, a Auditoria em sua reanálise, manteve as irregularidades anteriormente constatadas e que configuram descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

Observou-se que a Câmara Municipal de Alcinópolis, não possuía sistema de controle interno, em desacordo com o art. 74, da CF/88, que dispõe:

> "Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade:
>
> (...)"

No mesmo sentido, o art. 59 da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (LRF), estabelece:

> "Art. 59 O Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o **sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
>
> (...)" (grifo nosso)

Diante do exposto, fica claro que a implantação do controle interno é obrigatória pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de forma integrada, mas independente, com o intuito de resguardar o patrimônio público, sendo que o argumento apresentado pelo gestor de que o controle interno não foi implantado devido à ausência de recursos financeiros e de pessoal não merece guarida, permanecendo a irregularidade posta.

Quanto ao subsídio pago irregularmente aos Vereadores, a Auditoria levantou que o limite máximo para o subsídio mensal para a legislatura 2009/2012 deveria ser

o correspondente a 20% do subsídio dos Deputados Estaduais, portanto, 20% de R$12.384,07 (estipulado pela Lei Estadual 3.332/2006), resultando no montante de R$ 2.476,81, o entanto, a Lei Municipal n. 274/2008, fixou o subsídio dos Vereadores em R$ 3.500,00, sendo o do Presidente da Câmara acrescido de 50% e o do Primeiro Secretário de 30%.

A justificativa apresentada de que a fixação do subsídio teve por base o Ato n. 103/2010 da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, que fixou o subsídio do Deputado Estadual em R$ 20.042,35, e que desse modo, o subsídio dos Vereadores estaria dentro do limite de R$ 4.008,47 (20% de R$ 20.042,35), não deve prosperar, em razão do princípio da anterioridade.

Conforme o inciso VI do art. 28 da Constituição Federal, a fixação de subsídio dos Vereadores está vinculada ao princípio da anterioridade, ou seja, o ato normativo de fixação, deve estar apto a produzir efeitos jurídicos até o término da legislatura anterior, para vigência na legislatura subsequente.

Como oportunamente citado na manifestação do Ministério Público de Contas, através do Parecer-C n. 0007/2006, o TCE/MS já se pronunciou sobre o assunto:

> "1º Quesito: "Qual a data limite à fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeitos e Secretários para vigorar na legislatura seguinte?:
>
> Resposta: No caso específico do município de Rochedo, a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), deverá ocorrer em cada legislatura para subsequente e no mínimo, até noventa dias antes das eleições, em conformidade com o artigo 29, incisos V e VI da Constituição Federal, combinado com o artigo 22, inciso VII da Lei Orgânica Municipal, e ainda, pelos princípios administrativos expressos no artigo 37 da Carta Política de 1988."

Assim, flagrante a ilegalidade dos pagamentos realizados a maior, a título de subsídio aos Vereadores de Alcinópolis, baseados em ato normativo inconstitucional e acima do limite estabelecido pela CF/88, devendo, portanto, serem restituídos aos cofres públicos do Município.

Outra grave irregularidade diz respeito ao art. 5º da Lei Municipal n. 274/2008, prever a possibilidade de pagamento ao Vereador quando comparecer em sessões extraordinárias realizadas no período de recesso legislativo.

O § 7º do art. 57 da Constituição Federal, e em face do princípio da simetria constitucional, proíbe o pagamento de qualquer parcela indenizatória em razão de convocação para participação dos Vereadores em sessão extraordinária, portanto, o dispositivo previsto na Lei Municipal n. 274/2008 é inconstitucional, e qualquer realizado sob sua égide é ilegal.

A Auditoria verificou que as disponibilidades de caixa da Câmara Municipal de Alcinópolis foram depositadas no Banco Bradesco S/A, vejamos o que dispõe o § 3º do art. 164 da CF/88:

> "Art. 164.
>
> (...)
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, **dos Municípios** e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais**, ressalvados os casos previstos em lei." (grifo nosso)

Conforme entendimento pacificado na jurisprudência, consideram-se instituições financeiras oficiais aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados, portanto, evidenciada a irregularidade na gestão dos recursos do órgão, em função da movimentação e manutenção de recursos em instituição financeira não oficial.

Desta forma, apesar de oportunizado ao responsável para que se manifestasse, restaram ausentes os documentos de apresentação obrigatória apontados no relatório da Auditoria, além das outras impropriedades levantadas nas análises técnicas, posto isto, a prestação de contas encontra-se sem possibilidade de aprovação.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, VOTO:

I – Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Alcinópolis, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da Sr. Aloisio Martins Pereira, Presidente à época, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012 e artigo 16, inciso II, letra "a", item 4 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

II – pela APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Aloisio Martins Pereira, ex-Presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis, no valor de 100 (cem) UFERMS, por grave infração à norma legal, nos termos do art. 44, inciso I da Lei Complementar n. 160/12 c/c art. 172, inciso I, alínea "b" da Resolução Normativa TC/MS n. 076/13;

III – pela IMPUGNAÇÃO do montante de R$ 122.504,16 (cento e vinte dois mil, quinhentos e quatro reais e dezesseis centavos), referente aos valores pagos a maior, a título de subsídios aos Vereadores, contrariando o disposto no art. 29, VI, da CF/88, devendo ser restituído pelo Sr. Aloisio Martins Pereira, Presidente da Câmara à época e responsável pelo pagamento dos subsídios aos Vereadores.

IV – pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da LC n. 160/12 c/c os incisos I e II do § 1º do art. 172 da RNTC/MS n. 076/13;

V – pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94, da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multa e impugnação de valor.

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

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, 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, 11 de junho de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GAB. RC
SETAC. VAB/ARP/DSSM