ACÓRDÃO - AC00 - 620/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/1740/2014
PROTOCOLO	**:** 1486619
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE IVINHEMA
JURISDICIONADO	**:** VALTER PETRELI BRANCO
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – RESULTADOS APURADOS – CONFORMIDADE COM AS DISPOSIÇÕES LEGAIS – GASTOS COM PESSOAL – DESPESAS GERAIS REALIZADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS AOS VEREADORES – NÃO COMPROVAÇÃO DE RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA REFERENTE A TRÊS VEREADORES – CUMPRIMENTO DOS LIMITES E EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAIS – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Apresentados os resultados do exercício nas contas de gestão nos anexos apropriados em consonância com a lei de regência e verificado o cumprimento das exigências constitucionais e legais, especialmente as relativas aos limites de gastos com pessoal, às demais despesas gerais realizadas pela Câmara Municipal e ao pagamento de subsídios aos Vereadores, exceto quanto à conduta em tese irregular do agente público da Câmara Municipal, referente a não comprovação de retenção do valor da contribuição social de 3 Vereadores, a qual no caso e momento tem lesão irrelevante, a prestação de contas anual de gestão merece a aprovação com ressalva, que resulta na recomendação ao atual presidente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 17 a 20 de maio de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por maioria, nos termos do voto do Relator – vencido o voto da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – em declarar a **regularidade com a ressalva** da prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Ivinhema**, exercício financeiro de **2013**, gestão do Sr. **Valter Petreli Branco**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; e **recomendar** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Ivinhema, que ele se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente para que; a) em havendo base jurídica autorizadora da não retenção de contribuições sociais de algum Vereador, que o fato seja devidamente esclarecido a este Tribunal, por ocasião da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal; e b) sejam retidos e recolhidos em

favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições sociais incidentes sobre os pagamentos de subsídios aos Vereadores e servidores da Câmara Municipal, sob pena de, se for o caso, declaração de irregularidade da prestação de contas e de sujeição do gestor às sanções e aos encargos cabíveis.

Campo Grande, 20 de maio de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria destes autos não foi anteriormente discutida em plenário e o processo foi então retirado da sessão de julgamento para reexame, especialmente para acrescentar a fundamentação sobre a ausência de recomendação para prestar informações à Receita Federal do Brasil, relativamente à falta de retenção na fonte pagadora de contribuições previdenciárias de 3 Vereadores.

E nesta oportunidade, proferirei meu voto na sequência deste relatório.

Daí é dizer que nos autos está posta a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Ivinhema, referente ao exercício financeiro de 2013, encaminhada tempestivamente a este Tribunal, estando apensos a estes autos os do Processo TC/11911/2013 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF/2013).

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo-1ª ICE, em exame final da matéria (ANC-1ICE-13818/2014, peça 29, fls. 1143-1149), concluiu que a prestação de contas **"*OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO COM RESSALVA***, *haja vista as despesas com Diárias mencionadas no VI do relatório*"**.**

Em seguida, o representante da Auditora emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-7653/2015 (peça 30, fls. 1150-1159), opinando pela ***irregularidade*** da prestação de contas e para que seja:

> ***"****a) aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações nos termos do item 2.2.2 desse parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011;*
>
> *b) que seja realizada Inspeção in loco, nos termos do item 2.2.8, para apurar a regularidade quanto ao pagamento das diárias.****"****.*

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-MPC-GAB.2 DR.JOAOMJ-14289/2015 (peça 31, fls. 1160-1161), requerendo a intimação do jurisdicionado para que ele se manifestasse sobre as irregularidades apontadas no Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 32 e 33, fls. 1162-1163), os intimados apresentaram as justificativas e os documentos integrantes das peças 39 a 42 (fls. 1169-2125), que foram então submetidos ao exame da Auditoria**.** Feito isso, o representante daquele órgão interno emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-758/2017 (peça 48, fls. 2134-2139), por meio do qual ratificou o seu entendimento anterior **"***pela* ***irregularidade*** *das Contas Anuais de Gestão.***"**

E por fim, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-13403/2018 (peça 49, fls. 2140-2143), opinando:

> *"**I** – Pelo proferimento de decisão definitiva pela **IRREGULARIDADE** da conta anual de gestão da Câmara Municipal de Ivinhema/MS, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Valter Petreli Branco, haja vista o não cumprimento do art. 195, II, c/c o art. 40, § 13, da CF/1988; art. 37, da Lei Complementar nº 160/2012; e o Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, e pelas infrações tipificadas no art. 42, caput e incisos II e IX, e art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012.*
>
> ***II** – **APLICAR a MULTA** prevista no art. 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente da infração tipificada no art. 42, II, da Lei Complementar nº 160/2012.*
>
> ***III** – **APLICAR a MULTA** prevista no art. 46 da LOTCE/MS, concernente à remessa intempestiva de documentos, dados e informações, contrariando o que preconiza a Instrução Normativa nº 35/2011.*"**.**

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a matéria, verifico de início que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em conformidade com as disposições dos arts. 103 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964.

É também constatável o cumprimento das exigências constitucionais e legais relativas aos limites de gastos com pessoal, às demais despesas gerais realizadas pela Câmara Municipal e ao pagamento de subsídios aos Vereadores, consoante os cálculos realizados pela Equipe Técnica (peça 29, fls. 1143-1149) e pela Auditoria (peça 30, fls. 1150-1159), assim demonstrados**:**

— os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores, totalizaram R$ 1.356.922,57, representando 63,25% da receita da Câmara Municipal (R$ 2.145.293,20), comportando-se assim dentro do limite autorizado pelas regras do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal (até 70%)**;**

— a despesa com pessoal, incluídas as obrigações patronais, totalizou R$

1.661.420,33, representando 3,02% da Receita Corrente Líquida-RCL de R$ 54.912.198,17, situando-se dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***a***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000, dita **"***Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF***"** (até 6%)**;**

— as despesas gerais da Câmara Municipal, incluídas nelas as dos subsídios dos Vereadores, totalizaram R$ 2.145.101,45, valor este equivalente a 6,38% do montante da receita tributária e das transferências obtidas no exercício anterior (R$ 33.625.528,00), em conformidade com o disposto no § 5º do art. 153 e arts. 158 e 159 da Constituição Federal, tendo sido observado, portanto, o limite de até 7% fixado pelas regras do art. 29-A, I, da Constituição da República**;**

— a remuneração dos Vereadores totalizou R$ 738.936,00, correspondendo ao percentual de 1,32% do total da receita do Município (R$ 55.606.307,64), comportando-se dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 29, VII, da Constituição Federal (até 5%)**;**

— os subsídios dos Vereadores para a legislatura de 2013-2016 foi fixado em R$ 5.598,00, por meio da Lei (municipal) n. 1.228, de 3 de abril de 2012 (peça 28, fls. 228-229), cujo valor se encontra em conformidade com o limite autorizado pelas regras do art. 29, VI, ***b***, da Constituição da República**.** E, de acordo com as folhas de pagamentos (peça 39, fls. 1174-1195), os Vereadores receberam seus subsídios no valor de R$ 5.598,00, em conformidade com as disposições constitucionais e legais supramencionadas.

De outro lado, no referente às despesas com diárias, o jurisdicionado encaminhou inicialmente a documentação inserida na peça 28 (fls. 232-1142), que depois de examinada pelos analistas da então 1ª ICE, foi entendida como insuficiente para comprovar as viagens realizadas pelos Vereadores.

Posteriormente, em resposta ao objeto da intimação impulsionada a pedido do representante do MPC, o jurisdicionado voltou a se manifestar sobre o assunto, encaminhando os documentos autuados nas peças 39 a 42 (fls. 1243-2125). Examinados tais documentos, o representante da Auditoria assim se manifestou:

> **"**(...) *o Gestor apresenta diversas requisições de diárias, relatório de viagens e notas de empenhos, demonstrando que as despesas de diárias foram realizadas pelos Vereadores (ou outro servidor da Casa) em viagens de interesse da Casa legislativa e/ou do Município. Insta salientar, a despeito do posicionamento da Inspetoria, que viagens a Congresso e Seminários direcionados a Vereadores, bem como reuniões com Deputados para tratar de questões do Município, a princípio, não desvirtua a função legislativa e interesse público, portanto, não seria irregular o pagamento das diárias para tanto, desde que devidamente comprovadas. (...).*

No caso, foram apresentados documentos que comprovam o comparecimento em diversos compromissos para os quais houve pagamento de diárias, peças nº 39/42.”.

E assim, acompanho o entendimento do representante da Auditoria, corroborado pelo autor do Parecer Ministerial, no sentido de que os documentos encaminhados (peças 39-42, fls. 1243-2125) são suficientes para justificar os pagamentos das diárias no exercício financeiro de 2013.

No entanto, os representantes da Auditoria e do MPC opinaram pela irregularidade desta prestação de contas, objetando quanto às falhas existentes, anotadas nos subitens 2.1 e 2.3 do Parecer PAR-GACS LLRP-758/2017 (peça 48, fls. 2134-2139), nos seguintes termos:

— subitem ***2.1 - Da Remessa obrigatória de dados e documentos*:**

“(...) *não foi sanada a irregularidade referente à ausência do Inventário analítico de bens móveis e imóveis, pois foi apresentado documento sem constar o valor discriminado de cada bem (peça nº 39, fls. 1227/1242), o que impossibilita a conferência dos valores constantes no Balanço Patrimonial.*”;

— subitem ***2.3. - Do Atendimento às normas constitucionais:***

“*Ao considerar a apresentação da folha de pagamento, verifica-se que não houve retenção da contribuição previdenciária referente a três vereadores, a saber, Sr. Fernando Ferreira de Souza, Sra. Ivonete Mendonça Borba e Sr. João Escarmanhani, bem como do funcionário Sr. Claudinei Morisco, peça nº 39.*

(...).

Assim, a conduta omissiva do gestor – não retenção de INSS sobre o subsídio dos Vereadores e funcionários – configurou-se impropriedade, passível de julgamento irregular das contas.

(...)

Assim, esta Auditoria opina no sentido da obrigatoriedade do recolhimento e retenção de valores devidos ao INSS, referente aos pagamentos de todos os Vereadores.

Por fim, tais irregularidades consolidam a infração prevista no art. 42, caput, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).”.

Analisada a matéria, divirjo do entendimento supracitado no ***subitem* 2.1** (ausência do inventário analítico de bens), em razão de que foi encaminhada a cópia do Termo de Verificação de Bens do Exercício (peça 39, fls. 1232-1242), demonstrando a apuração do valor dos bens móveis em R$ 131.520,55, e a relação dos bens que estão sob a guarda do órgão. O sobredito valor dos bens móveis guarda conformidade com o registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 (peça 7, fl. 25), demonstrando assim a regularidade da informação contábil.

E quanto à falha anotada no ***subitem* 2.3** (ausência de retenções devidas ao INSS em algumas folhas de pagamentos), observo que tal falha não foi cientificada especificamente ao jurisdicionado e assim não lhe foi oportunizada a apresentação de defesa.

Deixo, pois, de determinar o saneamento instrutório de intimação do gestor para se manifestar sobre a falha supracitada, em observância aos princípios da celeridade, economia e simplicidade processuais, visto entender que essa falha, por si só, não constitui motivo para a reprovação da prestação de contas analisada, porque:

1 - no caso não ocorreu *apropriação indébita previdenciária* de que trata a regra do art. 168-A do Código Penal Brasileiro, incluída pela Lei n. 9.983, de 2000 [1];

2 - a penalização do responsável – pela conduta de não reter e (ou) não recolher em favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições previdenciárias devidas pelos segurados – compete, atualmente, à Receita Federal do Brasil, por meio dos seus Auditores Fiscais, nos termos do art. 33, *caput* e § 1º, observado o disposto no § 5º do mesmo artigo, da Lei/fed. n. 8.212, de 1991;

3 - o entendimento de que a conduta do agente público – que não retém, na fonte pagadora, os valores das contribuições sociais de Vereadores e de outros contribuintes – pode ser também punível pelo Tribunal de Contas, é por demais controvertido e minoritário na jurisprudência;

4 - não me parece haver, todavia, controvérsia sobre a legalidade da penalização, pelo Tribunal de Contas, da falta de remessa de documento probatório de retenção ou de não retenção legal de contribuições previdenciárias, assim como a imputação de responsabilidade para que seja obtido do gestor o ressarcimento de dano ao erário municipal, quanto aos valores que a Receita Federal tenha apurado, cobrado e recebido do infrator a título de multa, juros e outros acréscimos;

5 - entretanto, no caso não há comprovação nos autos de dano ao Tesouro Nacional, uma vez que não foi realizada fiscalização por agente da Receita Federal, lembrando, inclusive, que pelo transcorrer do tempo está inviabilizado o lançamento do tributo, porquanto já ocorreu a decadência [2] do direito, cujo tributo, se realmente

---

[1] Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

[2] **Súmula Vinculante 8 – STF – decadência - Prazo quinquenal**. São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/1991, que tratam da prescrição e decadência do crédito tributário.

As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF/1967/1969) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF/1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. (...) O CTN/1966 (Lei 5.172/1966), promulgado como

devido, ocasionou em parte prejuízo aos próprios Vereadores, que não poderão contar com os efeitos positivos de tais contribuições quando requererem suas aposentadorias, mas que têm e terão a possibilidade jurídica de reparar tal situação, nos termos do significado do art. 33, § 5º, da Lei/fed. n. 8.212, de 1991;

6 - pelas razões expostas no inciso precedente, a prestação de informações à RFB não tem, nesta oportunidade, nenhuma utilidade prática.

Diante do todo exposto, a conduta em tese irregular do agente público da Câmara Municipal, que não reteve o valor da contribuição social dos 3 Vereadores citados, tem, neste caso e neste momento, lesão irrelevante**.** Todavia, ela enseja a ressalva na aprovação destas contas, observadas as recomendações inscritas na parte dispositiva deste voto.

Diante do exposto, acolho em parte a análise da Equipe Técnica da então 1ª ICE e **voto** nos sentidos de:

I - declarar regular**,** com a ressalva que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Ivinhema, exercício financeiro de 2013, gestão do Sr. Valter Petreli Branco, Presidente na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II - recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Presidente da Câmara Municipal de Ivinhema, que ele se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente para que:

a) em havendo base jurídica autorizadora da não retenção de contribuições sociais de algum Vereador, que o fato seja devidamente esclarecido a este Tribunal,

---

lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/1969 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias. **[RE 556.664, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 12-6-2008, DJE 216 de 14-11-2008.]**

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. EXECUÇÃO TRABALHISTA. PRESCRIÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA SÚMULA VINCULANTE 8. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A decisão reclamada observou a prescrição quinquenal: inexistência de descumprimento da Súmula Vinculante 8.

[Rcl 7.971 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 25-11-2009, DJE 232 de 11-12-2009.]

O Plenário desta Corte, ao debater a edição da Súmula Vinculante 8, acentuou que a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977 e dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991 não alcança os créditos de natureza não tributária (...). (...) esta Corte firmou o entendimento de que o parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977 e os arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991 são inconstitucionais porque as normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/1969) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF/1988). Esse fundamento, à toda evidência, preserva a incidência do parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977 a créditos de natureza não tributária, porquanto não há, quanto a eles, reserva de lei complementar para a edição de normas sobre prescrição e decadência.
[RE 868.859, rel. min. Teori Zavascki, dec. monocrática, j. 4-4-2016, DJE 65 de 8-4-2016.]

por ocasião da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal;

b) sejam retidos e recolhidos em favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições sociais incidentes sobre os pagamentos de subsídios aos Vereadores e servidores da Câmara Municipal, sob pena de, se for o caso, declaração de irregularidade da prestação de contas e de sujeição do gestor às sanções e aos encargos cabíveis.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid

Acompanho o Relator.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo

Acompanho o Relator.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos

Acompanho o entendimento da Auditoria e do MPC.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em parte a análise da Equipe Técnica da então 1ª ICE e **voto** nos sentidos de:

I - declarar regular**,** com a ressalva que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Ivinhema, exercício financeiro de 2013, gestão do Sr. Valter Petreli Branco, Presidente na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II - recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Presidente da Câmara Municipal de Ivinhema, que ele se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente para que;

a) em havendo base jurídica autorizadora da não retenção de contribuições

sociais de algum Vereador, que o fato seja devidamente esclarecido a este Tribunal, por ocasião da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal;

b) sejam retidos e recolhidos em favor do Tesouro Nacional (INSS) os valores das contribuições sociais incidentes sobre os pagamentos de subsídios aos Vereadores e servidores da Câmara Municipal, sob pena de, se for o caso, declaração de irregularidade da prestação de contas e de sujeição do gestor às sanções e aos encargos cabíveis.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi maioria, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, com recomendação ao atual gestor.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Osmar Domingues Jeronymo, e Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 20 de maio de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

NCB / VAB/dssm