Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1834/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2455/2021
PROTOCOLO	: 2094186
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE SELVIRIA
JURISDICIONADO	: JOSE CECILIO DA SILVA FILHO
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – NÃO IMPUGNAÇÃO – NATUREZA ALIMENTAR – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, 59, III, e 42, *caput*, VI e VIII, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, em decorrência do pagamento de subsídio de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal de 1988, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro de referência, bem como aplicada a sanção de multa ao responsável pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, nos sentidos de **declarar irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Selvíria,** referente ao exercício de **2020**, gestão sob responsabilidade do **Sr. José Cecilio da Silva Filho** (ex-Presidente da Câmara Municipal de Selvíria), em decorrência do pagamento de subsídio de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal; **dar como fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, e 42, caput, VI e VIII, 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 de referência; e **aplicar multa** ao **Sr. José Cecilio da Silva Filho** (ex-Presidente da Câmara Municipal de Selvíria), no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do **inciso I** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012.

Campo Grande, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Selvíria, relativa ao exercício financeiro de 2020, gestão sob responsabilidade de José Cecílio da Silva Filho (ex-Presidente da Câmara Municipal de Selvíria), encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Coordenadoria de Contas do Município (CCM) emitiu a Análise ANA – DFCGG/CCM – 4944/2022 (pç. 39, fls. 380-398), por meio da qual concluiu pela irregularidade da prestação de contas, evidenciando que o subsídio dos Vereadores pago no exercício excedeu o limite constitucional.

Submetida a matéria ao exame da Auditoria, o seu representante por meio do Parecer PAR – GACS LLRP – 10509/2022 (pç. 41, fls. 400-410), opinou pela irregularidade das contas anuais de gestão.

O Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR - 2ª PRC – 587/2023 (pç. 42, fls. 411-413), no qual sugeriu a intimação dos responsáveis em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa.

O contraditório e a ampla defesa foi assegurado ao Sr. José Cecilio da Silva Filho (ex-Presidente – fl. 415), e ao Sr. Luciano da Silva Geralde (Presidente da Câmara Municipal – fl. 416). Dessa forma, foram encaminhadas as respostas às intimações e documentos para compor a instrução processual (fls. 422-429 e fls. 431-438).

A Força-Tarefa de Contas Anuais (FTCA) emitiu a Análise ANA - FTCA – 7900/2023 (pç. 55, fls. 440-443), por meio do qual concluiu pela irregularidade da prestação de contas, ante a constatação do pagamento de subsídio aos Vereadores estar acima do limite constitucional (art. 29, IV, “a” da CF).

Na sequência, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR - 1ª PRC – 12139/2023 (pç. 57, fls. 445-451), opinando:

> Ante o exposto, opina o Ministério Público de Contas no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS adote o seguinte julgamento:
>
> I – julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2020, da Câmara Municipal de Selvíria-MS, gestão do Sr. **José Cecílio da Silva Filho**, Vereador Presidente, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II da Resolução TC/MS nº 98/2020, pelo motivo exposto no item V deste parecer, especialmente o descumprimento de limite constitucional quanto ao pagamento do subsídio, que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no caput e

inciso VI do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **APLICAR MULTA** ao responsável Sr. **José Cecílio da Silva Filho**, Vereador Presidente, nos termos do Art. 44, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 17, V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2020;

III – **IMPUGNAR**, com fulcro no inciso I, artigo 61 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, o montante de R$ 49.415,69 (quarenta e nove mil quatrocentos e quinze reais e sessenta e nove centavos), concernentes ao recebimento de subsídio acima do limite constitucional, cuja importância total deve ser devolvida aos cofres públicos pelos seguintes responsáveis, conforme detalhamento da Equipe Técnica às fls. 385/388 (...);

IV – **RECOMENDAR** ao atual responsável pelo Órgão para que haja observância aos limites constitucionais no pagamento de subsídios aos vereadores (art. 29, inciso VI, "b", da CF/88) e para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão (...) (os destaques constam o original).

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).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) n. 2.013/2019 (pç. 12, fls. 88-138), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 4.300.000,00 para a Câmara Municipal de Selvíria, no exercício de 2020.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais, de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 4.584.839,86 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – pç. 10, fl.84).

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei (federal) n. 4320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Financeiro (BF) (pç. 14, fls. 185-188), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 15, fls. 189-191), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 16, fls. 192-193), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 17, fl. 194) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 19, fls. 196-197).

Feitas as análises de praxe nas Demonstrações Contábeis em comento, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105, da Lei (federal) n. 4.320/1964.

DOS ACHADOS

Os órgãos de apoio apontaram irregularidades na prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Selvíria, relativa ao exercício de 2020, conforme abaixo discriminado:

- **Remessa intempestiva dos Balancetes Mensais ao SICOM**

Com relação à remessa intempestiva dos balancetes referente aos meses de janeiro a maio, do exercício de 2020, ao Sistema de Contas Municipais – SICOM (fl. 381), observo que foram encaminhados fora do prazo previsto no Manual de Peças Obrigatórias (art. 45, da Resolução TCE/MS n. 88/2018).

Todavia, o atraso na remessa dos balancetes mensais não prejudicou a análise final da prestação de contas, nem criou dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, a cargo desta Corte de Contas.

Deve-se, portanto, o responsável nas prestações de contas subsequentes, se atentar quanto ao envio tempestivo dos balancetes mensais.

Além disso, entendo que a apuração de responsabilidade pela remessa intempestiva dos balancetes deverá ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas.

- **Controlador Interno comissionado**

De fato, a servidora Larissa Patrocínia Araújo Rocha, que ocupa o cargo de Controlador do Controle Interno da Câmara Municipal de Selvíria e, inclusive, subscreveu o parecer técnico de fls. 39-40, foi nomeada em comissão, nos termos da Portaria n. 935/2019 (pç. 4, fl. 29).

Esse Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/2020[1], que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha função essencialmente fiscalizatória, e como tal, refoge das atribuições de direção, chefia ou assessoramento, capazes de justificar a nomeação em comissão, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal:

> EMENTA - CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.
>
> 1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
>
> 2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.
>
> 3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.
>
> 4. **A composição do Controle Interno deve ser** estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta **apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.**
>
> 5. É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.
>
> 6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados

[1] Disponível em: < https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/a2d3f25b-8552-4788-a61a-468393b3c652/PARECER%20C%20N%C2%BA%2000-0007-2020 > Acesso: 12 de janeiro de 2024.

pelo Interno do Órgão (PARECER C PAC00 7/2020. TC/17/2019. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de publicação: 18/01/2020).

A composição dos membros da unidade de controle interno deve, portanto, ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, V, da CF/88.

Destarte, tendo em vista a inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, tenho que as impropriedades identificadas não tem o condão de obstar a aprovação das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Eldorado, de modo que a ressalva e expedição de recomendação ao atual gestor, para que não incorra nas mesmas falhas, é medida suficiente ao presente caso.

- **Pagamento de subsídios aos Vereadores acima do limite constitucional (art. 29, IV, "b", CF)**

No tocante aos subsídios pagos aos Vereadores acima do teto constitucional, considerando as regras constitucionais e a população do Município de Selvíria à época dos fatos, verifico que o subsídio para a legislatura de 2017-2020 estava limitado ao percentual de 20% do subsídio dos Deputados Estaduais (R$ 25.322,25), ou seja, o subsídio dos Vereadores não poderia ultrapassar ao valor de R$ 5.064,45.

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

Assim, de acordo com a legislatura em análise (2017-2020), o parâmetro para fixação dos subsídios eram aqueles vigentes em 2016 para os Deputados Estaduais. E mesmo em abono ao princípio da anterioridade, mesmo que ocorra reajuste no subsídio dos Deputados Estaduais no decorrer da legislatura, deverá prevalecer como limite o valor de 20% do subsídio dos Deputados, correspondente ao ano da fixação (exercício de 2016).

Portanto, verifico que os pagamentos ocorridos no exercício de 2020 extrapolaram o limite constitucional em R$ 49.415,69, cujo detalhamento encontra-se nas tabelas e quadros dispostos às fls. 385-388 dos autos.

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

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA E DO PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – IRREGULARIDADE – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – PROVIMENTO PARCIAL.

1. A Constituição Federal é clara ao determinar que o subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, obedecendo os limites estabelecidos de acordo com o número de habitantes (art. 29, VI, da CF/88). Evidenciado o desrespeito ao limite constitucional, resta claro o descumprimento da regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado outros limites, o que confirma a irregularidade do ato.

2. Entretanto, mesmo que tenha sido comprovada a irregularidade, não cabe a impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores, diante do cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e da presunção de boa-fé dos recebedores.

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

E, de minha relatoria:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO –AUDITORIA – SUBSÍDIOS DOS VEREADORES – PAGAMENTO A MAIOR – LIMITES CONSTITUCIONAIS – INOBSERVÂNCIA – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO – MULTA – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – SÚMULA 249 DO TCU – OFENSA AO PRINCÍPIO JURÍDICO DO “NON BIS IN IDEM” – EXCLUSÃO DA MULTA – PARCIAL PROVIMENTO.

1. A Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar que o subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, obedecendo os limites estabelecidos (art. 29, VI, b). Verificado que os subsídios dos Vereadores, Primeiro Secretário e Presidente da Câmara Municipal foram fixados acima do valor máximo permitido pelas regras constitucionais (art. 29, VI, b), conforme comprovado nos autos, configurando assim vício na origem, ou seja, no ato normativo fixador, permanece a irregularidade dos atos praticados referentes ao pagamento a maior.

2. **Entretanto, mesmo que comprovada a irregularidade, não cabe a**

> **impugnação dos valores pagos indevidamente aos vereadores, uma vez que o vício estava na origem, no ato fixador dos subsídios e, de acordo com "princípio da anterioridade da legislatura", fora da reponsabilidade subjetiva dos recebedores, considerado, ainda, o cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e a presunção de boafé dos recebedores (Súmula 249 do Tribunal de Contas da União-TCU).**
>
> 3. Afasta-se a multa aplicada ao recorrente, em observância ao princípio jurídico do "non bis in idem", quando já penalizado pelo mesmo fato em autos diversos. 4. Provimento parcial do recurso ordinário para reformar parte da decisão, no sentido de excluir a impugnação de valores e a multa aplicada (TCE/MS. AC00 424/2023. Tribunal Pleno. Relator: Flávio Kayatt. Data de julgamento: 3/8/2023).

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

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, **VOTO** nos sentidos de:

I – declarar irregular a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Selvíria, referente ao exercício de 2020, gestão sob responsabilidade do **Sr. José Cecilio da Silva Filho** (ex-Presidente da Câmara Municipal de Selvíria), em decorrência do pagamento de subsídio de Vereadores acima do limite constitucional, com infringência às disposições do art. 29, VI, b, da Constituição Federal;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, e 42, caput, VI e VIII, 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 de referência;

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

IV - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar irregular a prestação de contas anuais de gestão, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar

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

Campo Grande, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX/PMS