

## PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 641015

- Procedência:** Câmara Municipal de Nova Lima
- Exercício:** 2000
- Responsáveis:** José Raimundo Martins, presidente e ordenador de despesas à época; Jaconias Gomes de Souza, Amílton Gomes Pinto, Aquiles Ribeiro da França, Cássio Magnani Júnior, Dalva Lúcia Borges, Dauro José Cruzelino, Elcio de Souza, Gabriel Chagas Filho, João Hernane Simões Teixeira, Joel Nascimento, José Marcos Barbosa, Maria Ângela Dias Lima Pereira, Ronaldo Faria Silva e Wagner de Castro, demais vereadores à época
- Procuradores:** Alexander Otero – OAB/MG 66.115, Antônio Ferreira de Faria – OAB/MG 47.112 e Maurício Farah – OAB/MG 32.191
- MPTC:** Maria Cecília Borges
- RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGISLATIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS RELATIVAS À PRESCRIÇÃO. AFASTAMENTO. IRREGULARIDADES FORMAIS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO DEPOIS DE GRANDE LAPSO TEMPORAL. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE ESTRITA, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA NÃO SURPRESA. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO A MAIOR. REGULARIDADE DAS CONTAS.

1. O argumento da inconstitucionalidade aventada pelo Ministério Público de Contas das normas estaduais atinentes à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas não deve prosperar, uma vez que a simetria com as normas federais não implica identidade completa, havendo margem normativa para o Poder Constituinte decorrente dos Estados Membros, e que a prescritibilidade é princípio geral de Direito, embasado no princípio da razoável duração do processo.
2. As irregularidades de caráter estritamente formais são alcançadas pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, com resolução do mérito, nos moldes estabelecidos no art. 118-A, II c/c art. 110-C, II, da Lei Complementar n. 102/08.
3. Não havendo pagamento de remuneração a maior efetuado ao Presidente da Edilidade, no período em exame, a título de subsídios e de verba de representação, entende-se pela regularidade das contas.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**17ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 22/06/2017**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos da prestação de contas da Câmara Municipal de Nova Lima, referente ao **exercício financeiro de 2000**, de responsabilidade do vereador José Raimundo Martins, presidente e ordenador de despesas à época, autuados e distribuídos em **6/4/2001**, fl. 6.

A prestação de contas enviada resultou na elaboração do exame técnico-contábil de fls. 7 a 11 e 21, acompanhado da documentação de fls. 12 a 20 e 22 a 42, contendo os seguintes apontamentos de irregularidades:

1. Restos a Pagar inscritos sem disponibilidades financeiras, em desacordo com o art. 42 da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (LRF), fl. 8;
2. Termo de Conferência de Caixa a menor do que o Saldo de Caixa apresentado nos balancetes mensais de Receita e Despesa, fl. 9;
3. Despesa com serviços de terceiros superior ao percentual da Receita Corrente Líquida apurada no exercício de 1999, o que contrariou o art. 72 da LRF, fl. 10;
4. Os gastos informados com Pessoal no exercício não conferem com o valor apurado, fl. 11;
5. Irregularidade na remuneração aos agentes políticos, fls. 16 e 17.

Diante das irregularidades apuradas, foi determinada a abertura de vista dos autos ao presidente e aos demais vereadores, os quais, regularmente citados, apresentaram a defesa conjunta de fls. 77 a 83.

Em sede de reexame, a unidade técnica manifestou-se pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e, refazendo o estudo de remuneração dos vereadores, concluiu por considerar irregular exclusivamente a remuneração do presidente da Câmara à época, vereador José Raimundo Martins, apontando o valor pago a maior de R\$11.000,00 (onze mil reais).

Seguiu-se o parecer do Ministério Público de Contas de fls. 95 a 99, que, opinou, em preliminar, pela inconstitucionalidade das normas que disciplinam o instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal e pelo ressarcimento ao erário do valor apurado como dano.

Após, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 Preliminar – Inconstitucionalidade das normas que disciplinam o instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais**

Trata-se de preliminar aventada pelo Ministério Público de Contas em sua aludida manifestação, pois entende que são inconstitucionais o art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e os artigos 19, § 1º, 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Inicialmente, sobre o art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, entende o Órgão Ministerial que haveria inconstitucionalidade por violação do princípio da simetria constitucional, segundo o qual os entes federados devem adotar formas de organização e

estruturação semelhantes àquelas estabelecidas para a União no âmbito da Constituição da República. Assim, afirma que o referido § 7º do art. 76 da Constituição Estadual não possuiria par no texto Federal, de modo que seria, dessa forma, automaticamente inconstitucional.

Com a devida vênia ao posicionamento ministerial, não é esse o entendimento que tem prevalecido nesta Corte de Contas. Primeiramente, porque o princípio da simetria não pode ser interpretado de forma restritiva, fazendo perder o sentido da própria organização federativa ao retirar totalmente a liberdade de auto-organização e autogoverno concedido aos Estados membros no art. 25 e seu § 1º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Nesse contexto, a adoção das formas indicadas na Constituição, especialmente no que se refere a organização e estruturação dos três poderes estaduais, não deve ser encarada como simples regra de repetição, mas de unificação de estruturas de poder sem que falte aos Estados liberdade para que adotem as diferenciações que entendam necessárias. Neste sentido o magistério do Professor Leonardo Marins, *in verbis*:

O que se pretende destacar, portanto, é que antes de ser visto como um fim em si mesmo o federalismo deve garantir, a um só tempo, o direito à diferença e à participação de todos na vontade central. Adotar a forma federativa, pois, não significa impor a estrutura administrativo-organizacional do ente central às entidades parciais. Constitui, sim, **garantir que em determinados espaços os estados-membros possam agir com certa margem de liberdade de conformação, sem que disso se depreenda qualquer prejuízo à união indissolúvel preconcebida.**<sup>2</sup> (grifos nossos)

Em sentido semelhante se posicionou o Ministro Sepúlveda Pertence na ADI 3.853/MS<sup>3</sup>, *ipsis litteris*:

Lembro-me de que, na discussão do caso do Amapá, ADIn 1.461, o voto do eminente Ministro Maurício Corrêa, Relator, se fundava exclusivamente no chamado “princípio da simetria”. Entendi que esse princípio há de ser encarado *cum grano salis*. Ele ficou muito presente na jurisprudência do Supremo Tribunal, nos idos de 1967, 1968, quando a Constituição então promulgada limitara os poderes da Assembleia Legislativa, em período certo, aos de adaptar as Constituições Estaduais à nova Constituição da República. Mas, depois, continuou a ser invocado, perdida a sua razão de ser. O que se teve, conforme o art. 11 do ADCT, são Assembleias com poderes constituintes submetidos, condicionados e subordinados apenas aos princípios constitucionais da União, não a uma regra de servil limitação.

Assim, simetria não implica em identidade completa, havendo margem para o desenvolvimento do Poder Constituinte decorrente por parte dos Estados.

Ademais, é certo que a existência do instituto da prescrição no âmbito da Administração Pública e, mais especificamente, da prescrição dos ilícitos administrativos, é determinada expressamente pela Constituição Federal em seu art. 37, § 5º, garantida a exceção em relação às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízos causados ao Estado:

Art. 37 [...]

---

<sup>1</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>2</sup> MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 690.

<sup>3</sup> STF. Plenário. ADI 3.853/MS. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 12/9/2007. Diário da Justiça, 26 out. 2007.

§ 5º **A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**  
(grifos nossos)

Dado este dispositivo, não pode a simetria constitucional das Cortes de Contas ser tomada apenas pelos artigos específicos que lhe dizem respeito, como fez a ilustre representante do Ministério Público oficiante nestes autos, devendo ser levados em consideração todos os dispositivos pertinentes à matéria, em interpretação holística da Constituição. Assim, se no art. 75 da Constituição Federal não há menção à pretensão punitiva do Estado, não se pode daí retirar a regra de que não se aplica este instituto no âmbito dos Tribunais de Contas, ignorando-se o mandamento constitucional do art. 37 referente à prescrição dos ilícitos administrativos. Para corroborar esse entendimento, importante demonstrar como o próprio TCU adota a prescrição punitiva nos moldes do Código Civil a despeito do silêncio do art. 75 da Constituição, *in verbis*:

[...] tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 2.948/2011 - Plenário, diante do superfaturamento apurado em contrato [...].

[...]

5. Primeiramente, descabe alegar prescrição decenal do débito. As ações de tomada de contas especial, que têm por natureza o ressarcimento ao erário, não são prescrivíveis por força de determinação constitucional, disposta na parte final do art. 37, § 5º. As decisões desta Corte já estão pacificadas nesse sentido mediante a Súmula TCU 282.

[...]

9. **Acerca da cominação de multa, entendo que descabe a todos os responsáveis por ter ocorrido prescrição, de acordo com o entendimento da jurisprudência dominante no Tribunal até o momento, que considera a aplicação dos arts. 205 e 2.028 do Código Civil.**

Primeiramente, transcorridos menos de dez anos entre as irregularidades, em 1996, e a entrada em vigor do Código, aplicar-se-á a regra da prescrição decenal a partir da ocorrência dos fatos. Ainda que os responsáveis tenham sido chamados em audiência no decorrer da auditoria que originou estes autos (TC 005.741/2002-0), em 17/02/2002, interrompendo a contagem prescricional, passaram-se mais de dez anos desta data até a notificação seguinte, pela qual foram citados em 7/3/2013. (ACÓRDÃO N. 2662/2014 – TCU – Plenário, Rel. Min. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Sessão: 8/10/2014 – Ordinária)

Entendo também não haver vício de iniciativa em relação aos artigos n. 19, § 1º, 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Da análise do art. 77, § 3º, da Constituição Estadual, tanto quanto do art. 73 c/c art. 96 da Constituição Federal, invocados pelo Ministério Público, é de se concluir que a competência privativa desta Corte de Contas diz respeito à elaboração de seu Regimento Interno. Já a Lei Orgânica, por ser objeto de Lei Complementar, tal qual definição do art. 65, § 2º, IV, da Constituição Estadual<sup>4</sup>, tem sua iniciativa atribuída, pelo *caput* do referido artigo, “*a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Constituição*”.

---

<sup>4</sup> Art. 65 – A iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Constituição. (...)

§ 2º – Consideram-se lei complementar, entre outras matérias previstas nesta Constituição: (...)

IV – as leis orgânicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Ademais, o próprio artigo 96 da Constituição Federal afirma que na elaboração do regimento interno deverão ser observadas as normas de processo e as garantias processuais das partes, entre as quais, sem dúvida alguma, está a prescrição da pretensão punitiva do Estado.

Por fim, no que diz respeito à alegada inconstitucionalidade dos dispositivos que regulamentam a prescrição no âmbito da Corte de Contas de Minas Gerais em razão de estarem dissonantes dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa e do dever de controle externo, importa observar que não existe proporcionalidade ou mesmo moralidade em se pensar a pretensão punitiva do Estado que não se submeta a prazo prescricional.

A prescritibilidade é princípio geral de direito e, via de regra, encarado como instituto de ordem pública no direito processual moderno. Isso se faz claro à luz do art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, que dispõe que “o juiz pronunciará, de ofício, a prescrição”. Também é pacificado este entendimento no Superior Tribunal de Justiça, conforme julgado abaixo transcrito *ipsis litteris*, além de outros selecionados<sup>5</sup>:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. INOVAÇÃO PROCESSUAL. INOCORRÊNCIA. (...) 2. A prescrição é matéria de ordem pública, passível de ser arguida até mesmo em sede de embargos de declaração. Isso porque, com a alteração do Código de Processo Civil, realizada pela Lei n. 11.280/2006, a prescrição passou a ser questão cuja análise pode ser feita de ofício pelo magistrado. Não há que se falar, pois, em vedada inovação processual. (STJ, EDcl no AgRg no REsp 982011 / SC, Min. Rel. ROGERIO SCHIETTI CRUZ) (grifos nossos)

Assim, tem-se que a prescritibilidade não é apenas motivada pelo princípio da razoável duração do processo, mas é verdadeira garantia dos jurisdicionados quanto a uma relação de dever-poder do Tribunal quanto à pretensão de punir os ilícitos praticados.

Enfim, cumpre observar que o entendimento aqui esposado corrobora jurisprudência desta Corte de Contas constante de acórdão de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, exarado no âmbito do Processo n. 781352, na sessão da Primeira Câmara de 25/8/2015.

Destarte, **afasto a inconstitucionalidade** aventada no parecer ministerial quanto às normas que disciplinam a **prescrição** no âmbito deste Tribunal.

---

<sup>5</sup> PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. PRESCRIÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. DECLARAÇÃO EX OFFICIO. AUSÊNCIA DE ABORDAGEM NA AÇÃO DE CONHECIMENTO. AÇÃO RESCISÓRIA. CABIMENTO. PRECEDENTES. REVISÃO DE BENEFÍCIO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. (STJ, AgRg no REsp 1400044 / RN, Min. Rel. HUMBERTO MARTINS); PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 458 E 535 DO CPC. DEVIDA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ART. 6º, §§ 1º E 2º, DA LICC. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NÃO CONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO. DECRETAÇÃO DE OFÍCIO EM PROCESSO DE EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. CONHECIMENTO A QUALQUER TEMPO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. (...)6. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, "não se encontrando findo o processo de execução, é lícito ao executado argüir nulidades de natureza absoluta, que porventura maculem o respectivo título exequendo, posto configurarem matéria de ordem pública, não se operando sobre elas a preclusão (Precedentes: REsp 419376/MS, DJ 19.08.2002; REsp 220100/RJ, DJ 25.10.1999; REsp 160107/ES, DJ 03.05.1999)" (AgRg no Ag 977.769/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Corte Especial, julgado em 3.2.2010, DJE 25.2.2010). (STJ, AgRg no REsp 1332404 / RS, Min. Rel. HUMBERTO MARTINS).

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

## 2.2– Prejudicial de Mérito

Neste ponto, no tocante a aplicação de multa, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva deste Tribunal à luz do instituto da prescrição, matéria de ordem pública que pode ser reconhecida de ofício, nos termos do parágrafo único do art. 110-A da Lei Complementar n. 102/2008.

Com redação conferida pela Lei Complementar n. 133, de 5/2/2014, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, aplicável para processos que, como este, **foi autuado até 15 de dezembro de 2011**, o qual estabeleceu diferentes prazos prescricionais para o exercício da pretensão punitiva desta Corte de Contas, senão vejamos:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos. (Grifos nossos).

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam, *in verbis*:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível. (Grifos nossos).

Da análise dos autos, observa-se que a primeira causa interruptiva ocorreu em **6/4/2001**, data em que a prestação de contas foi autuada, como evidencia a distribuição dos autos, despacho de fl. 6.

À vista do exposto, entendo que deve ser reconhecida, de ofício, a **prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal**, nos moldes estabelecidos no art. 118-A, II c/c art. 110-C, II, e art. 110-J, todos da LC n. 102/08, tendo em vista o transcurso de prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

### **2.3 – Mérito**

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não inviabiliza a análise sobre a existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da CR/88 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4/9/2008, Publicação: 10/10/2008), as ações que visam ao ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

Nesse sentido, devem ser separadas as irregularidades ensejadoras tão somente da aplicação de multa e aquelas cuja comprovação resulta na configuração de dano ao erário.

Dentre as irregularidades apontadas no relatório de inspeção que não foram alcançadas pela prescrição, há que se registrar aquela relativa à remuneração paga a maior aos agentes políticos no exercício financeiro de 2000, a qual passo a examinar.

#### **2.3.1 – Pagamento de remuneração a maior aos agentes políticos, fls. 16 e 17**

O estudo inicial identificou pagamento de remuneração a maior a cada um dos vereadores (excetuado o presidente) no valor de R\$6.150,00 e ao presidente da Câmara no importe de R\$27.900,00, fls. 16 e 17. No estudo revisório, à fl. 92, a remuneração dos vereadores (à exceção do presidente) foi considerada regular e o valor de remuneração a maior do presidente da Câmara foi reduzido para R\$11.000,00 (onze mil reais).

Como se verifica do quadro demonstrativo, à fl. 92, o valor a maior da remuneração do presidente da Câmara ocorreu porque o seu pagamento (subsídio + verba de representação) foi superior ao limite mensal por vereador (correspondente a 75% da remuneração do deputado estadual no exercício de 2000 ou R\$5.250,00).

O comentário ao estudo técnico da remuneração, à fl. 94, menciona que, em observância à redação vigente do inciso VI do art. 29 da CR/88, as Câmaras teriam que cumprir os preceitos de que o “[...] *subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na*

razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais [...]”. Assinala, ainda, que tal critério é atualmente adotado por este Tribunal e foi aplicado na análise da prestação de contas do Legislativo de Planura, referente ao exercício de 2001, Processo n. 659094.

A propósito do tema, diga-se, de passagem, que a menção de um precedente de remuneração da legislatura 2001 a 2004 não é um bom referencial para exame da remuneração da legislatura 1997 a 2000, notadamente em razão do fato explicitado pela Deliberação/Tribunal Pleno n. 01/99, no sentido de que:

- a modificação da atual sistemática remuneratória dos agentes políticos municipais só será admissível a partir da vigência da lei prevista no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, tendo em vista que as vinculações às quais se sujeitam dependerão da prévia fixação do subsídio considerado como teto salarial.
- continuam os agentes políticos municipais sujeitos à sistemática da fixação de sua remuneração, conforme estabelecido na Constituição da República anteriormente às alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19/98.

Destarte, a interpretação normativa da remuneração no exercício de 2000 não deve seguir a sistemática do subsídio único, inovação trazida pela EC n. 19/98, mas deve se pautar pelo texto do inciso VI do art. 29 da CR/88, anterior à alteração estabelecida pela edição da EC n. 19/98, a saber:

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 1, de 1992)

Nesse contexto, cumpre citar o julgado proferido pela Primeira Câmara na sessão do dia 20/10/2015, no âmbito do Processo Administrativo n. 677577, *in verbis*:

Sobre esse aspecto, cumpre destacar que a verba de representação foi fixada no ano de 1996, antes do advento da Emenda Constitucional n. 19/98, a qual alterou a redação do § 4º do art. 39 da Constituição da República, para estabelecer a regra do subsídio como parcela única. Naquela época, era lícito, portanto, fixar verbas remuneratórias além do subsídio, como é o caso, por exemplo, da verba de representação, que remunera o Presidente da Câmara pelo exercício do cargo diretivo da Casa Legislativa. O caráter remuneratório da verba de representação já era reconhecido pelo Tribunal, à época, nos termos do parecer exarado da Consulta n. 442721, respondida em 27/5/98, na qual ficou assentado que:

(...) o vocábulo “remuneração” empregado no texto constitucional há de ser entendido englobando o subsídio e a verba de representação.

Do que se conclui, respondendo à primeira indagação do consulente, que a verba de representação integra a remuneração do vereador, devendo ser, assim, computada para fins de observância do limite constitucional de 5% da receita do Município.

Nesse cenário, tratando-se de verba remuneratória, não há dúvida de que deve ser computada para fins de cumprimento do limite da remuneração dos Vereadores em face daquela paga aos Deputados Estaduais, já que a redação do caput do inciso VI do art. 29 da Constituição da República à época da publicação da norma fixadora, estabelecia, expressamente, que “a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais”. Diante disso, considerando que a remuneração percebida pelos Presidentes da Câmara nos exercícios de 1998 e 1999 exclusivamente pelo exercício do cargo de Vereador já ultrapassou o limite constitucional e que o valor da verba de representação deve ser computado para fins de apuração do cumprimento do referido índice, mesmo o montante pago com fundamento na Resolução n. 1.078/96 deverá ser devolvido. Ressalte-se que os valores pagos a título de verba de representação só não serão computados para fins de apuração do cumprimento do disposto no art. 29, VI, da Constituição da República, se apresentarem natureza indenizatória, isto é, se estiverem sujeitos à prestação de contas e comprovação dos gastos por parte dos agentes políticos beneficiários, nos termos da Consulta n. 747263, respondida em 22/4/09, o que não ocorreu *in casu*.

Por tais fundamentos, verifica-se a correção do estudo de remuneração constante à fl. 92, e por conseguinte, determina-se que o ex-presidente José Raimundo Martins **restitua aos cofres públicos municipais** a importância de R\$11.000,00 (onze mil reais), devidamente corrigida, em razão do recebimento de remuneração a maior, caracterizando dano ao erário, por infração ao disposto no art. 29, VI, da Constituição da República.

### III – CONCLUSÃO

Em razão de todo o exposto, com fundamento no disposto do art. 48, III, c/c o art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal, **julgo irregulares** as contas de responsabilidade do Sr. José Raimundo Martins, presidente da Câmara Municipal de Nova Lima e ordenador de despesas no exercício de 2000, e determino que o referido gestor promova o ressarcimento do dano ao erário apurado no valor histórico de R\$11.000,00 (onze mil reais), devidamente corrigido, em razão do pagamento de remuneração a maior, por infração ao disposto no art. 29, VI, da Constituição da República.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar n. 102/08, adote as providências que entender cabíveis, inclusive com vistas à apuração de responsabilidades nas esferas cível, penal e administrativa.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

21ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 01/08/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### RETORNO DE VISTA

### I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas de responsabilidade do Sr. José Raimundo Martins, Presidente da Câmara Municipal de Nova Lima, relativa ao exercício financeiro de 2000, submetida à apreciação do Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 22/6/2017.

Naquela assentada, o Relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, apresentou proposta de voto propugnando pela irregularidade das contas e determinação para que o gestor promovesse o ressarcimento de R\$11.000,00 (onze mil reais), devidamente corrigido, em razão de pagamento de remuneração a maior, por infração ao disposto no inciso VI do art. 29 da Constituição da República.

O Conselheiro José Alves Viana acolheu a proposta de voto do Relator.

Na sequência, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que o Relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, entendeu como irregulares os pagamentos efetuados ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Lima, por infração ao disposto no inciso VI do art. 29 da Constituição da República, e invocou, para o caso dos autos, a decisão proferida pela Primeira Câmara na Sessão de 20/10/2015, no Processo Administrativo n. 677577.

Salientou o Relator que, conforme quadro demonstrativo, à fl. 92, o valor a maior da remuneração do Presidente da Câmara ocorreu porque o seu pagamento (subsídio + verba de representação) foi superior ao limite mensal por vereador (correspondente a 75% da remuneração do deputado estadual no exercício de 2000, ou seja, R\$5.250,00).

No tocante aos pagamentos efetuados ao Presidente da Edilidade, registro que, diferentemente da decisão proferida no processo citado pelo Relator, mediante a qual se conferiu natureza remuneratória à verba de representação, o entendimento esposado por meio da Consulta n. 608874, Sessão de 7/3/2001, desta Corte de Contas, aponta para a natureza indenizatória da verba de representação, conforme se segue:

Quanto à verba de representação, também abordada pelo consulente, ficou decidido pela maioria deste egrégio Pleno que, em razão de sua natureza indenizatória, o citado benefício continua sendo devido ao Vereador-Presidente e ao Prefeito Municipal, cuja finalidade é a remuneração pelo desempenho do cargo, desvinculado, portanto, dos subsídios pagos em função do mandato político.

Como assinalado, a verba de representação, que visa dar cobertura a gastos inerentes ao desempenho da função dos cargos de Presidente da Câmara e de Prefeito Municipal, está ligada ao cargo e não ao agente político.

Logo, e com arrimo na doutrina da administrativista Maria Sylvania Zanella Di Pietro, mantenho o entendimento de que paralelamente aos subsídios *“não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar (...) despesas efetuadas no exercício do cargo”* (Direito Administrativo, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 433).

Ademais, consoante se verifica do parecer exarado nas Consultas 693892 e 694079, ambas apreciadas na Sessão do Pleno de 10/8/2005, esta Corte de Contas consolidou o entendimento antes evidenciado, como segue:

Para a terceira indagação, se o Vereador-Presidente poderá receber vantagem outra diferenciada do subsídio, lembro ao consulente que com relação a essa matéria, verba de representação, além de existir sólida jurisprudência deste Tribunal, consta, também, da Súmula TC 63.

A verba de representação, ligada ao cargo de direção, é devida ao Presidente do Legislativo concomitantemente com o subsídio, pois este, diferente daquela, de natureza indenizatória, decorre de simples exercício do mandato eletivo que tem caráter retributivo.

Cabe registrar, ainda, que o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 5/3/2015, ao apreciar os autos do Processo n. 836303, atinente à Prestação de Contas do chefe do Poder Legislativo de Cabeceira Grande, exercício de 2009, acolhendo à unanimidade o voto proferido pelo Relator, Conselheiro José Alves Viana, cujos fundamentos se embasaram na resposta dada à Consulta n. 747263, apreciada na Sessão de 17/6/2009, entendeu que, embora não explicitado formalmente, a parcela excedente do subsídio fixado para os demais edis se equiparava à verba indenizatória pelo exercício da função de representação, tanto o é que o seu pagamento inviabilizava o recebimento da citada verba, como se depreende dos entendimentos proferidos à época.

Ainda em relação ao pagamento desse acréscimo de remuneração decorrente do exercício da função de representação, cumpre salientar que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao tratar do teto remuneratório constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, aplicável também à magistratura, entendeu que a verba recebida pelo exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor não está abrangida pelo subsídio e não é por ele extinta, nos termos do disposto na Resolução CNJ n. 13, de 21 de março de 2006, art. 5º, inciso II, letra “a”.

Nessa linha de compreensão, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em 4/2/2010, no julgamento do Processo n. 1561/09/TCE-RO, decidiu que o valor do subsídio diferenciado do Presidente de Câmara, embutida a retribuição a título de indenização pelo desempenho da função, não fica submetido ao limite de que trata a regra do VI do art. 29 da Constituição da República.

Em seu voto, o Conselheiro Valdivino Crispim, do TCE de Rondônia, citou o Provimento n. 56/2005 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sobre fixação de subsídios para a legislatura 2009/2012, no qual consta:

(...) ao Presidente da Câmara Municipal poderá ser atribuído subsídio diferenciado dos demais vereadores, cujo valor também não fica submetido aos limites determinados em função do subsídio do deputado estadual de que trata a regra do art. 29, VI/CF.

Assim, em conformidade com esses posicionamentos, para efeito do cálculo do limite de remuneração dos vereadores atrelado à remuneração dos deputados estaduais, não se deve inserir o valor recebido pelo Presidente da Câmara Municipal em razão do desempenho das atribuições inerentes à representação do Poder Legislativo e ao exercício das atribuições inerentes à Presidência da Câmara Municipal, o qual não se confunde com a retribuição pecuniária devida pelo exercício da vereança.

Dado o caráter indenizatório, tal parcela não se coaduna com as características do subsídio atribuído aos demais vereadores, o qual possui viés remuneratório. A propósito, por meio da mencionada Consulta n. 747263, esta Corte de Contas concluiu não ser possível o estabelecimento de subsídio diferenciado para os vereadores que compõem a Mesa Diretora da Câmara, nem mesmo ao Presidente da edilidade, uma vez que, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição da República, a remuneração deve se dar exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, admitindo o ressarcimento, a título de indenização, das despesas que, excepcionalmente, o vereador tenha necessidade de realizar, devido às atividades contingenciais no exercício do cargo, mediante a comprovação dos gastos em regular processo de prestação de contas.

Importante salientar também que, consoante parecer exarado na Consulta n. 747263, deliberou o Tribunal Pleno que a nova interpretação deveria ser exigida somente a partir da legislatura de 2013 a 2016, dado o efeito *ex nunc* conferido ao novo entendimento.

Pelo exposto, concluo que, *in casu*, em face do caráter indenizatório atribuído, à época, à verba de representação, tal parcela não deve ser computada para fins de verificação do limite estabelecido no inciso VI do art. 29 da Constituição da República, que se refere, exclusivamente, ao subsídio fixado para os vereadores, de forma ordinária e uniforme, pelo exercício da vereança, situação que, no meu entender, confere regularidade aos valores pagos ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Lima, no decorrer do exercício financeiro de 2000.

Reitero que este foi o entendimento adotado pela Segunda Câmara, na Sessão de **5/3/2015**, por ocasião da apreciação do Processo n. 836303, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, cujo voto foi acolhido à unanimidade pelo Colegiado, que julgou regulares as contas.

Esse mesmo entendimento vem sendo adotado nos julgamentos de prestações de contas de gestores responsáveis por Câmaras de Vereadores em ambos os órgãos fracionários de deliberação deste Tribunal. Isso pode ser verificado, por exemplo, nas decisões proferidas nos Processos 658237, 836684, 836572, 836759, 836198 e 836359, sendo o primeiro apreciado na Sessão de **1º/12/2016**, e os demais na Sessão de **19/3/2015**, da Segunda Câmara, como também nos Processos 836173, 836225, 849542, 785020 e 836839, julgados pela Primeira Câmara, sendo os três primeiros na Sessão de **28/4/2015** e os dois últimos na Sessão de **10/11/2015**.

Não posso deixar de obtemperar que, quando a atuação do órgão de controle externo ocorre depois de transcorridos mais de dezesseis anos do fato, como no caso dos autos, necessário se faz que a matéria seja examinada sopesando os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, que tem como corolário o princípio da não surpresa, com vistas à estabilização de situações já constituídas, não se mostrando razoável que a mudança de entendimento deste Tribunal venha atingir situações dos jurisdicionados já consolidadas conforme orientação anterior.

Assim, a bem da coerência técnica e da uniformização das decisões desta Corte de Contas, decorrentes do exercício de sua missão constitucional, entendo que, nestes autos, não há valores a serem ressarcidos, ao erário municipal, pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Nova Lima, no exercício financeiro de 2000.

### III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, não acolho a proposta de voto do Relator, por entender que não houve pagamento de remuneração a maior efetuado ao Presidente da Edilidade, no período em exame, a título de subsídios e de verba de representação, pelo que voto pela regularidade das contas relativas ao exercício de 2000, de responsabilidade do Sr. José Raimundo Martins, chefe do Poder Legislativo de Nova Lima, à época.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Considerando as razões aduzidas pelo Conselheiro Gilberto Diniz em seu retorno de vista, vou alterar o meu voto anteriormente proferido, para acompanhar e votar pela regularidade das contas ora examinadas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo com o Conselheiro Gilberto Diniz.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, POR UNANIMIDADE.

NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, preliminarmente, em afastar a inconstitucionalidade aventada no parecer ministerial quanto às normas que disciplinam a

prescrição no âmbito deste Tribunal; em sede de prejudicial de mérito, em reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, com base no art. 118-A, II c/c art. 110-C, II e art. 110-J, da Lei Orgânica, LC n. 102/08. No mérito, nos termos do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, em julgar regulares as contas relativas ao exercício de 2000, de responsabilidade do Sr. José Raimundo Martins, chefe do Poder Legislativo de Nova Lima, à época. Não acolhida a proposta de voto do Relator.

Plenário Governador Milton Campos, 1 de agosto de 2017.

**WANDERLEY ÁVILA**  
Presidente

**LICURGO MOURÃO**  
Relator

**GILBERTO DINIZ**  
Prolator do voto vencedor

*(assinado eletronicamente)*

ahw/SR/mlg

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**