

RECURSO ORDINÁRIO N. 1046759

Recorrente: José Antônio de Lima, Presidente da Câmara Municipal à época
Órgão: Câmara Municipal de Sabará
Processo referente: Prestação de Contas do Legislativo Municipal n. **836880**
Procuradora: Maria Paula Teixeira Gomes, OAB/MG 59.009
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. NULIDADE DE DECISÃO POR CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. MÉRITO. RECEBIMENTOS DECORRENTES DE CONVOCAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO EM SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA. LEI ORGÂNICA AUTORIZATIVA. CONTAS IRREGULARES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. PROVIMENTO NEGADO.

1. A partir da publicação da Emenda Constitucional n. 50, de 14/2/2006, aos vereadores não é mais permitido receber parcelas indenizatórias em virtude de convocação para participar de sessão legislativa extraordinária
2. A existência de lei autorizando o pagamento por comparecimento a sessões legislativas extraordinárias realizadas no período de recesso legislativo, em afronta à vedação contida na parte final do § 7º do art. 57 da Constituição da República não afasta a irregularidade do pagamento dessa verba indenizatória.

Tribunal Pleno
30ª Sessão Ordinária – 17/10/2018

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José Antônio de Lima, Presidente da Câmara Municipal de Sabará no exercício de 2009, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara cuja deliberação foi concluída na sessão do dia 24/04/2018, nos autos da Prestação de Contas do Legislativo Municipal n. 836880, que julgou irregulares as contas de sua responsabilidade em razão dos recebimentos decorrentes de convocação para participação em sessão legislativa extraordinária e determinou que o ressarcimento dos valores recebidos a maior pelos vereadores sejam apurados em autos próprios, em conformidade com o disposto no III do art. 2º da Ordem de Serviço n. 19 de 2013, na redação dada pela Ordem de Serviço de n. 05 de 2014.

O recurso foi liminarmente admitido e remetido à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e ao Ministério Público junto ao Tribunal, que se manifestaram, respectivamente, às fls. 12/17v e 18/20v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 - PRELIMINARES

1.1 - Admissibilidade

Preliminarmente, conheço do presente recurso, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo, preenchendo os requisitos previstos na Lei Complementar n. 102/2008.

1.2 – Nulidade de decisão

O recorrente alegou que o acórdão do qual se recorre faz referência a várias citações de páginas do relatório técnico, todavia, esse não foi disponibilizado para consulta no Sistema de Gestão e Administração de Processo - SGAP para consulta processual, o que configura cerceamento de defesa, conforme trecho da exordial do recurso abaixo destacado:

Ocorre que, no V. Acórdão do qual se recorre, constam várias citações das páginas do Relatório Técnico, que não fora disponibilizado para consulta. Tal fato cerceia a defesa do Recorrente, pois dentre as peças publicadas para análise das partes não consta o Relatório Técnico inicial referente ao presente processo administrativo, mas sim o da Câmara Municipal de Santo Hipólito.

Sendo assim, deve ser deferida a preliminar ora arguida, para que o equívoco seja sanado e declarada a nulidade de todos os atos posteriores, que decorrem do Relatório Técnico datado de 25/09/2014, dada a sua publicação errônea, na página de acompanhamento processual dos presentes autos, diante da ocorrência de cerceamento da defesa do recorrente.

Análise

A Unidade Técnica verificou que de fato constava no SGAP equivocadamente o arquivo referente à Câmara Municipal de Santo Hipólito exercício de 2010 e informou que o arquivo já foi substituído pelo arquivo correto.

Em que pese o reconhecimento do erro no arquivo anexado ao sistema, verifico que tal fato não acarretou prejuízo ao pleno exercício da ampla defesa e do contraditório do recorrente, conforme passo a demonstrar.

No despacho que determinou a citação do responsável nos autos de origem, à fl. 54, o Relator determinou que fosse encaminhada cópia do relatório técnico, tendo sido apresentada defesa, por meio da mesma procuradora, Sra. Maria Paula Teixeira Gomes, sem qualquer questionamento preliminar acerca do cerceamento de defesa naquele processo.

No que tange ao argumento de que não teve acesso ao relatório técnico quando da intimação do acórdão, o que impediu o pleno exercício do contraditório, releva destacar que, além de o referido relatório já ter sido encaminhado por ocasião da defesa, os autos ficaram à disposição das partes na Secretaria da Câmara para que pudessem ter vista de todos os documentos pelo prazo recursal, não havendo qualquer nulidade advinda do equívoco na disponibilização do arquivo no sistema, pois o arquivo encontrava-se corretamente juntado às fls. 17/52 dos autos da Prestação de Contas n. 836880, conforme referenciado no acórdão recorrido, tendo sido disponibilizados os autos para consulta na secretaria deste Tribunal e encaminhada cópia do relatório técnico ao responsável por ocasião da abertura de vista nos autos de origem.

Isso posto, não acolho a preliminar de nulidade da decisão por cerceamento de direito de defesa arguida pelo recorrente.

2 - MÉRITO

O acórdão recorrido julgou irregulares as contas anuais do Poder Legislativo de Sabará referentes ao exercício de 2009, em virtude do pagamento indevido aos vereadores de parcela indenizatória decorrente de convocação para sessão legislativa extraordinária, em afronta ao disposto no § 7º do art. 57 da Constituição da República de 1988, tendo sido determinada a constituição de autos apartados para restituição dos valores pagos indevidamente.

Em face da referida decisão, o recorrente alega que o pagamento das sessões legislativas extraordinárias não são espécie remuneratória, mas indenizatória, conforme art. 39, §4º, da CR/88, portanto, não se incluiria na vedação do §7º do art. 57 da CR/88.

Ademais, afirmou que a instituição das sessões legislativas extraordinárias se deu com base na autonomia municipal para se autogovernar e legislar, conforme competência privativa, prevista no art. 29 da CR/88 e o pagamento decorreu das normas vigentes à época, Lei Orgânica Municipal, arts. 24 § 4º e 66-A, §9º, letra “c” e Ato Normativo Próprio constante da Resolução n. 472/2008.

Argumentou, ainda, que, em razão do Princípio da Segurança Jurídica, deveria haver modulação dos efeitos para considerar ilegal o pagamento das sessões legislativas extraordinárias, somente a partir do julgamento do TJMG na ADI n. 1.00000.94997376/0000, cujo acórdão foi publicado em 21/01/2011, tendo transito em julgado somente em 15/12/2017, conforme informações contidas no site do TJMG.

Alegou que a jurisprudência dos Tribunais é uníssona no sentido de que os efeitos da invalidade da norma que previa o pagamento de sessões extraordinárias, somente devem vigorar a partir da declaração da inconstitucionalidade, em razão da segurança jurídica, conforme ADIN n. 70068990456 citada pelo Recorrente.

Por fim, o recorrente asseverou que os dispositivos da Lei Orgânica Municipal de Sabará, que regulavam o pagamento das sessões legislativas, encontravam-se em simetria com o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que permitia o pagamento da referida verba aos deputados estaduais, cujo pagamento foi suspenso a partir de 27/04/2011.

Diante do exposto, requereu o provimento do recuso para que seja reformada a decisão recorrida para julgar regulares as contas do exercício de 2009 e isentar os vereadores da restituição aos cofres públicos dos valores relativos ao recebimento das sessões legislativas extraordinárias.

Análise

A Unidade Técnica pugnou pelo não provimento do recurso e registrou o seguinte:

Por fim, destaca-se que a modulação de efeitos não foi realizada a nível judicial ou administrativo, pelo contrário, nesse houve expressa determinação de ressarcimento dos valores pagos como sessões legislativas extraordinárias, logo, em ambos, o efeito é “extunc”.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pelo não provimento ao recurso, ratificando os fundamentos apresentados no voto vista do Conselheiro Gilberto Diniz apresentado nos autos de origem, conforme trecho do parecer abaixo transcrito:

O recorrente alegou, em síntese, que os pagamentos relativos à participação dos vereadores em sessões legislativas extraordinárias estavam devidamente amparados por dispositivos da Lei Orgânica Municipal de Sabará e da Resolução nº 472/2008, e que estes perderam a validade somente após o julgamento da ADI nº 1.0000.09.499737-6/000 pelo TJMG em 2011.

Não procede a alegação do recorrente, uma vez que muito antes do julgamento da ADI pela Corte Superior, este Tribunal de Contas já havia modificado seu entendimento sobre a matéria, como bem assinalou o Conselheiro Gilberto Diniz no seu voto vista:

Conforme ficou registrado no voto-vista condutor dos autos de origem, a questão sobre a legalidade dos pagamentos decorrentes das reuniões e das sessões legislativas extraordinárias realizadas ao longo das legislaturas municipais foi vastamente debatido no Tribunal em diversas assentadas, especialmente após a aprovação das Emendas Constitucionais 19, de 1998, e 50, de 2006.

O Tribunal Pleno manifestou-se sobre o tema no parecer exarado na Consulta nº 713.716, apreciada na Sessão de 9/8/2006, tendo em vista a Emenda Constitucional nº 50, de 2006, nos seguintes termos:

(...) a matéria pertinente aos estipêndios devidos aos agentes políticos tem natureza constitucional e, no que diz respeito ao recebimento por participação em sessão legislativa extraordinária, encontra previsão no art. 57, § 7º, da Carta Federal.

Tal dispositivo recebeu nova redação com a recente Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro p.p., (...).

(...)

Com a alteração provocada pela Emenda, os membros do Congresso Nacional não podem mais receber parcelas indenizatórias em virtude das convocações extraordinárias, o que era permitido na redação anterior, desde que não ultrapassasse o valor do subsídio mensal.

Ressalto que o modelo federal, insculpido no citado art. 57, § 7º, da Constituição Republicana, é de observância obrigatória pelos Municípios em respeito ao Princípio da Simetria com o Centro, previsto, de forma clara, no art. 29, caput, da Carta Magna.

Face ao exposto, entendo que, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 50, de 14/2/2006, aos vereadores não é mais permitido receber parcelas indenizatórias em virtude de convocação para participar de sessão legislativa extraordinária.

Esse entendimento sobre a matéria foi mantido em outras deliberações desta Corte, a exemplo dos pareceres exarados nas Consultas 748.003, 772.606 e 837.500, apreciadas nas Sessões de 10/9/2008, 30/11/2011 e 24/8/2011, respectivamente, e nas decisões proferidas nos autos dos Processos 849.181 e 849.315.

Registro que ficou assentado por meio da Consulta nº 747.263 e reiterado na Consulta de nº 859.071, que as mudanças de entendimento acerca da remuneração dos agentes políticos, promovidas no decorrer da legislatura, deveriam ter efeito *ex nunc*, e prevalecer apenas para a próxima legislatura, conforme se extrai do trecho do parecer abaixo transcrito:

[...]

Nesse passo, é indispensável que esta Corte acorde em especificar o termo de início dos efeitos que deverão ser observados pelos jurisdicionados sobre as orientações provenientes dos pareceres emitidos em sede de consulta quando ocorrerem alterações na interpretação das matérias, como as que ora se apresentam.

Sobre esse aspecto, a meu sentir, não se pode exigir dos prestadores de contas e jurisdicionados em geral conduta estribada na nova interpretação dada à matéria antes que esta lhes tenha sido franqueada por meio de publicação ou disponibilização para consulta no site do Tribunal. A nova interpretação deve sempre ter efeito **ex nunc** e, no presente caso, deve prevalecer apenas para a **próxima legislatura**, no que tange à impossibilidade de estabelecer subsídio diferenciado para o Presidente da Câmara de Vereadores, pois a **fixação da remuneração dos edis deve obedecer ao princípio da anterioridade**. [...] (destaquei)

Portanto, conforme se extrai das Consultas acima transcritas, apesar de acolhidas por esta Corte até 2008, despesas dessa natureza não são mais admitidas para a legislatura 2009 a 2012, que é o caso dos presentes autos.

Conforme destacou o Relator do voto condutor, esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal Pleno, na decisão proferida no Recurso Ordinário nº 965.818, interposto pelo Presidente da Câmara Municipal de Passa Tempo no exercício financeiro de 2010, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 13/8/2015, nos autos da Prestação de Contas nº 849.315.

No referido recurso ordinário, apreciado na Sessão de 9/11/2016, o Tribunal Pleno, acolhendo à unanimidade o voto da Relatora, Conselheira Adriene Andrade, assim deliberou:

Esta Corte, a partir da promulgação da citada Emenda Constitucional n. 50, de 2006, também já se posicionou em várias ocasiões, no sentido da impossibilidade de o parlamentar, também na esfera municipal, perceber, a título de indenização por comparecimento a sessão legislativa, quaisquer acréscimos pecuniários ao subsídio único recebido:

(...)

Por conseguinte, o entendimento desta Corte, a partir da publicação da Emenda Constitucional n. 50/2006, é que também aos vereadores não é mais permitido receber parcelas indenizatórias em virtude de convocação para participar de **sessão ou reunião legislativa extraordinária**.

Ressalto que, mesmo que se acatasse a alegação do recorrente de que o § 7º do art. 57 da Constituição Federal não se aplica aos Municípios, o texto constitucional, em seu art. 39, § 4º, veda de forma expressa o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. Portanto, não existe fundamento algum para indenizar vereadores por sua presença em horários extraordinários, seja em reunião ou sessão legislativa.

Assim sendo, a distinção entre sessão e reunião legislativa extraordinária, como alega o recorrente, não afasta a irregularidade, pois, em princípio, os parlamentares não devem receber nenhuma outra espécie remuneratória, pois o comparecimento às reuniões ou sessões extraordinárias é corolário do munus decorrente do exercício parlamentar e consequência da convocação feita pelo Presidente da Câmara. (destaquei)

Ao final, o Tribunal Pleno negou provimento ao recurso e manteve a decisão proferida pelo Colegiado da Segunda Câmara na Sessão de 13/8/2015 nos autos da Prestação de Contas nº 849.315, que imputou multa ao recorrente no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), por ordenar o pagamento de remuneração aos edis pela participação em reuniões legislativas extraordinárias, em descumprimento a norma constitucional, destacando que deveriam ser constituídos autos apartados para o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

Por fim, cumpre destacar que a decisão proferida no Acórdão do TJMG na ADI nº 1.0000.09.499737-6/000 (fls. 77 a 79), julgada pela Corte Superior em 2011, foi pela inconstitucionalidade da previsão de pagamento aos vereadores de Sabará de verbas indenizatórias, em razão de comparecimento a sessão extraordinária, assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PAGAMENTO DE 13º A AGENTE POLÍTICO OCUPANTE DE CARGO ELETIVO - CONSTITUCIONALIDADE - VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS AOS REAJUSTES DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA EDILIDADE - PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS AOS VEREADORES - NÃO CABIMENTO - REPRESENTAÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. - É constitucional o pagamento de chamado décimo terceiro salário aos agentes políticos ocupantes de cargos eletivos. - É inconstitucional a vinculação do reajuste dos subsídios dos agentes políticos municipais aos reajustes do funcionalismo público. - É inconstitucional a previsão de pagamento aos vereadores de verbas indenizatórias, em razão de comparecimento a sessão extraordinária. (destaquei)

Isso posto, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, considero que não foram apresentadas razões que permitam alterar a decisão recorrida.

III – VOTO

Por todo o exposto, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, **nego provimento ao recurso**, mantendo inalterada a decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do Legislativo Municipal n. 836880 por seus próprios fundamentos, acórdão às fls. 118/120 daqueles autos.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos, com fundamento no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer, preliminarmente, do presente recurso, considerando que foram preenchidos os requisitos previstos na Lei Complementar n. 102/2008; **II)** não acolher a preliminar de nulidade de decisão por cerceamento de direito de defesa arguida pelo Recorrente, uma vez que os autos foram disponibilizados para consulta na secretaria deste Tribunal e encaminhada cópia do relatório técnico ao responsável por ocasião da abertura de vista nos autos de origem; **III)** negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se inalterada a decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do Legislativo Municipal n. 836880 por seus próprios fundamentos, acórdão às fls. 118/120 daqueles autos,

em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; **IV)** determinar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal, após o cumprimento das disposições regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de outubro de 2018.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/rp

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 de
Deliberações e Jurisprudência**