

Processo: 849170
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL
Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Juiz de Fora
Exercício: 2010
Partes: Carlos César Bonifácio, Antônio Martins, Bruno de Freitas Siqueira
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO. PAGAMENTO POR COMPARECIMENTO A SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS. EFICÁCIA DAS DECISÕES NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AFASTADA A EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Transcorrido o prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva e não havendo decisão de mérito recorrível proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica deste Tribunal.
2. Considerando-se que o ordenador de despesas agiu pautado em norma municipal posteriormente declarada constitucional em controle concentrado de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, os pagamentos procedidos à título de comparecimento às sessões extraordinárias devem ser considerados regulares.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- I) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, considerando que não há nos autos evidências de dano ao erário e que transcorreu prazo superior a 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito;
- II) declarar a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-J, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal;
- III) determinar a intimação dos responsáveis, acerca do teor desta decisão, por via postal, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno;
- IV) determinar, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de agosto de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2020**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:****I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual do Legislativo Municipal de Juiz de Fora, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Senhor Bruno de Freitas Siqueira, presidente da Câmara Municipal à época.

Autuada a prestação de contas (fl. 01), em 03/05/11, o processo foi submetido à apreciação da Unidade Técnica, a qual elaborou o relatório técnico de fls. 04/42, apontando irregularidade atinente ao pagamento aos vereadores de parcela indenizatória em razão de convocação para participação em sessão legislativa extraordinária, em descumprimento ao disposto no §7º do art. 57 da Constituição Federal (fl. 42).

Citados os responsáveis, conforme fls. 45/47 (ARs às fls. 48/49), apenas os Senhores Bruno de Freitas Siqueira e Antônio Martins apresentaram defesa às fls. 50/76 e 77/78, respectivamente, conforme certidão à fl. 83.

Em sequência, o Senhor Antônio Martins promoveu a juntada nos autos de certidão na qual a Câmara Municipal de Juiz de Fora atesta a sua frequência nas reuniões extraordinárias do ano de 2010, bem como que o pagamento realizado se deu em cumprimento ao art. 6º da Lei Municipal nº 11.617, de 10 de julho de 2008 (fl. 80).

Em sede de reexame, às fls. 84/87, o Órgão Técnico concluiu que as razões apresentadas pelos defendentes são suficientes para sanar a irregularidade (fl. 87), de modo que propôs que as contas fossem julgadas regulares.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que opinou pelo julgamento pela regularidade das contas, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 102/08 e do art. 250, I do Regimento Interno deste Tribunal (fl. 89/90).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO**Prejudicial de mérito**

Conforme relatado, trata-se de análise das contas anuais da Câmara Municipal de Juiz de Fora, relativas ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Senhor Bruno de Freitas Siqueira, presidente da Câmara Municipal à época (fl. 04).

A Unidade Técnica apontou irregularidade atinente ao pagamento aos vereadores de parcela indenizatória em razão da convocação para participação em sessão legislativa extraordinária, em descumprimento ao disposto no §7º do art. 57 da Constituição Federal (fl. 42).

Nos termos dos arts. 85, inciso I, e 86, da Lei Orgânica do Tribunal, a irregularidade apontada configuraria infração à norma legal e ensejaria, além da determinação de ressarcimento do eventual dano ao erário, a aplicação de multa aos responsáveis. No entanto, devido ao longo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

O art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece prazo prescricional de 8 (oito) anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, *in verbis*:

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

(...)

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

A seu turno, o art. 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

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.

Da análise dos autos, observa-se que o processo foi autuado em 03/05/11 (fl. 01) e que até o presente momento não foi proferida decisão de mérito recorrível.

Destarte, uma vez transcorrido prazo superior a 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição, não restam dúvidas de que a situação dos autos se amolda à hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte em relação a eventuais irregularidades passíveis de aplicação de multa, conforme previsto no art. 118-A, II, c/c o art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

O reconhecimento da prescrição não inviabilizaria, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, uma vez que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis, observadas algumas condicionantes.¹

Consoante relatado, a Unidade Técnica apontou o recebimento irregular de verba indenizatória referente à convocação para participação em sessão legislativa extraordinária, em descumprimento ao disposto no §7º do art. 57 da Constituição Federal (fl. 42).

O Senhor Bruno de Freitas Siqueira, chefe do Poder Legislativo Municipal à época, apresentou defesa às fls. 50/76, na qual pontuou, em suma, que (i) o objeto dos presentes autos detém identidade com a matéria da prestação de contas do exercício de 2009 de Juiz de Fora, (ii) que houve uma confusão conceitual entre “sessões extraordinárias” e “reuniões extraordinárias”, (iii) que inexistia conflito constitucional na previsão de pagamento por comparecimento em sessões extraordinárias estabelecida no art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08 e, por fim, (iv) que a sistemática remuneratória adotada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora em relação aos vereadores teve como parâmetro norma da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

O Senhor Antônio Martins, em sede de defesa, apontou que não realizou nenhum ordenamento de despesa e que os valores recebidos à título de subsídio ou verba indenizatória foram efetivados em decorrência das funções de vereança e em consonância com os termos legais e regimentais (fl. 77/78).

¹ RE nº 669.069. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016; RE 852475/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 8.8.2018, acórdão ainda não publicado.

A Unidade Técnica, em sede de reexame (fl. 86-v/87), apontou que, a despeito do entendimento deste Tribunal pela improcedência de pagamento aos edis por participação em reuniões ou sessões extraordinárias, os defendentes comprovaram, por meio do acórdão transcrito às fls. 57/58, que fora declarada a constitucionalidade do art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.498295-6/000 da Comarca de Juiz de Fora. Assim, concluiu que a autorização pelo Presidente da Câmara de pagamento de reuniões extraordinárias se pautou na legalidade do art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08, de modo que as contas anuais devem ser julgadas regulares, nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 102/08 do TCE/MG.

O Ministério Público de Contas, às fls. 89/90, em preliminar, reconheceu a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e, no mérito, considerando que os pagamentos da parcela indenizatória foram autorizados com base em norma posteriormente considerada constitucional em juízo concentrado de constitucionalidade pelo TJMG, opinou pelo julgamento regular das contas, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 102/08 e do art. 250, I, do Regimento Interno do TCE/MG.

Inicialmente, imperioso distinguir ‘sessão legislativa extraordinária’ e ‘sessão extraordinária’ ou ‘reunião extraordinária’ a fim de afastar qualquer dúvida. Conforme doutrina de Bernardo Gonçalves Fernandes, a primeira “é a que ocorre no período de recesso das Casas, em virtude de convocação extraordinária”, ao passo que a segunda “é a que ocorre dentro de um período legislativo, em dia ou hora diferenciados das sessões ordinárias”, desenvolvendo-se “dentro do período legislativo, ou seja, dentro do trabalho regular (normal) das Casas”².

Nesse sentido, a diferença entre as sessões legislativas e as reuniões (sessões) pode assim ser sintetizada:

As **sessões legislativas ordinárias** constituem o calendário anual de trabalho legislativo. As sessões ordinárias são as reuniões plenárias que acontecem na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de segunda a sexta-feira, no Plenário. Da mesma forma, existe diferença entre **sessões legislativas extraordinárias**, que funcionam nos períodos de convocação extraordinária do Congresso Nacional, e **sessões extraordinárias** da Câmara, que correspondem às reuniões de Plenário marcadas para qualquer dia ou horário diferente do previsto diariamente para a realização das sessões ordinárias.

Por certo, conforme apontado pelos defendentes o pagamento de verbas indenizatórias ocorrido no exercício de 2010 foi baseado na realização de ‘sessões extraordinárias’, as quais, embora realizadas fora dos dias e horários das sessões ordinárias, deram-se dentro da sessão legislativa ordinária. Assim, por se tratar de verbas referentes ao comparecimento a ‘sessões extraordinárias’, realmente, não incide, por conseguinte, o dispositivo constitucional que cuida da ‘sessão legislativa extraordinária’, previsto no art. 57, §7º da Constituição da República³.

Em verdade, o pagamento pelo comparecimento em sessões extraordinárias deve ser analisado sob a ótica do art. do § 4º do art. 39 da Constituição Federal, o qual foi incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com a seguinte redação:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer

² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Edição. Salvador: JusPodivm, 2018p. 1034.

³ Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

caso, o disposto no art. 37, X e XI.
1998)

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de

A nova redação estabelecia que a remuneração dos agentes políticos ocorreria “exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”⁴. Portanto, caso o pagamento pelo comparecimento em sessões extraordinárias ostentasse natureza remuneratória, estaria em conflito com a redação contida no supracitado artigo da Constituição Federal, conforme reconhecido pelo STF⁵.

Este é o entendimento deste Tribunal sobre a matéria, conforme exposto nas Consultas de nºs 748.003, sessão de 10/09/08, 772.606, sessão de 30/11/11, 838.631, sessão de 19/09/11, 837.500, sessão de 24/08/11 e, mais recentemente, no Recurso Ordinário nº 1.047.690, sessão de 14/08/19 e na Prestação de Contas Municipal nº 659.929, sessão de 12/09/19, ambos de minha relatoria.

Todavia, desta constatação, *in casu*, não decorre a irregularidade dos pagamentos aos vereadores pelo comparecimento nas sessões extraordinárias, isto é, aquelas realizadas dentro do período de trabalho regular das Casas.

Isso porque, a despeito do entendimento assentado neste Tribunal no sentido da improcedência do pagamento aos edis por participação em sessões legislativas extraordinárias bem como em sessões extraordinárias quando em caráter remuneratório, restou comprovado que a autorização dos pagamentos pelo comparecimento em sessão extraordinária foi procedida tendo por base norma que foi posteriormente considerada constitucional em juízo concentrado de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (fl. 57/58).

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.498295-6/000 da Comarca de Juiz de Fora, julgada em 08/09/10, proposta pelo Procurador Geral de Justiça de Minas Gerais, visando, dentre outras, à declaração da inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08 por conflitar com o que prevê a norma do §6º do art. 53 da Constituição do Estado de Minas Gerais⁶, cujas redações são as seguintes:

Lei Municipal nº 11.617/08

Art. 6º Por Reunião Extraordinária a que comparecer e que participar, até o limite de quatro por mês, o Vereador será indenizado no valor de 1/10 (um décimo) do subsídio mensal.

⁴ É importante destacar que a matéria o tema passou por diversas oscilações neste Tribunal conforme consultas nºs 606.699 e 638.946 respondidas em 03/11/99 e 16/05/01, respectivamente, foi assentado, em tese, que a norma contida no art. 39, §4º, da Constituição da República, vedaria o pagamento de qualquer acréscimo ao subsídio dos vereadores, inclusive de remuneração por participação em sessões extraordinárias, as quais eram distinguidas da sessão legislativa extraordinária. Entretanto, por meio das Consultas nºs 502.809 e 651.650, respondidas em 17/03/99 e 03/10/01, respectivamente, expressou o Tribunal o entendimento de que mencionado dispositivo constitucional não era auto-aplicável, necessitando da edição de lei específica fixando o subsídio dos Ministros do STF para ser dotada de eficácia plena, de forma que, até o advento dessa lei, permaneceria possível o pagamento de verbas aos vereadores pelo comparecimento em sessões extraordinárias, desde que previsto por lei municipal o número das sessões e o *quantum* da remuneração. Sem embargo dessa instabilidade hermenêutica, tem-se que, em 27/07/05, foi publicada a Lei nº 11.143/05, que fixou o subsídio dos Ministros do STF, conferindo eficácia plena ao comando do art. 39, §4º, da Constituição da República.

⁵ “Observo, ademais, que não procede a alegação da Assembleia Legislativa goiana de que o dispositivo impugnado não trata de pagamento pela presença de seus integrantes durante a sessão legislativa extraordinária, mas que se refere às convocações extraordinárias no período das sessões ordinárias, configurando seria [SIC] uma espécie de “hora extra” paga aos deputados. Ainda que procedesse esse argumento, verifico que o Texto Constitucional é expresso, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares”. (ADI 4587, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014).

Constituição do Estado de Minas Gerais**Art. 53 (...)**

§6º - Na sessão extraordinária, a Assembleia Legislativa somente deliberará sobre a matéria para a qual tenha sido convocada, vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação.

A ação foi julgada procedente parcialmente, por maioria, nos termos do voto do Relator, tendo restado consignado que a norma prevista no art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08 não conflita diretamente com a norma do §6º do art. 53 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Isso porque, conforme explicitado pelo relator, a regra transcrita no §6º do art. 53 da Constituição do Estado de Minas Gerais diz respeito à convocação para sessões legislativas extraordinárias, enquanto o art. 6º da legislação municipal trata das reuniões ou sessões extraordinárias, sendo certo que a norma constitucional do Estado de Minas Gerais, contendo ressalva referente a sessão legislativa extraordinária, não poderia ser interpretada de forma extensiva em matéria de restrição de direito.

No que toca à conformidade com o art. 39, §4º da Constituição Federal, o acórdão, nos termos do voto do relator, aponta que o art. 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais não havia incorporado, à época, a sistemática do subsídio em parcela única. Todavia, considerando que o STF havia declarado a inconstitucionalidade do art. 105, h, da Constituição do Estado - o qual permitia que o Tribunal de Justiça processasse e julgasse ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em face da Constituição - na ADI nº 508, julgada em 12/02/03, não poderia ser apurado naquele controle concentrado a constitucionalidade do art. 6º da Lei Municipal nº 11.617/08 em face da do disposto no art. 39, §4º da Constituição Federal.

De fato, *in casu*, em sede de controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Justiça, o único parâmetro admitido é a própria Constituição Estadual, de modo que não poderia ter sido ampliado o parâmetro à Constituição Federal, salvo entendimento exposto no Acórdão de Repercussão Geral RE nº 650898⁷.

De toda forma, é ressaltado no acórdão que, no caso concreto de Juiz de Fora, o normativo municipal faz “expressa menção ao caráter indenizatório da verba pelo comparecimento à reunião extraordinária, de modo que não se confunde, necessariamente, com remuneração ou subsídio” e que “No exame dos casos concretos a peregrinação jurídica passará pela possibilidade, ou não, do pagamento de verba indenizatória a esse título, com natureza idêntica à da ajuda de custo (...)”.

Dessa maneira, tem-se que o entendimento firmado em sede de controle concentrado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais foi pela constitucionalidade do art. 6º da Lei nº 11.617/08, que previa o pagamento das reuniões extraordinárias realizadas pela Câmara Municipal de Juiz de Fora. Via de consequência, conclui-se que o ordenador de despesas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, ao autorizar os pagamentos, agiu pautado na declaração de constitucionalidade do art. 6º do normativo municipal.

Por tudo isso, considerando-se que a decisão de mérito proferida na Representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, de competência do Tribunal de Justiça, prevista no art. 125, § 2º, da Constituição Federal⁸, produz efeitos *erga*

⁷ Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; II - O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário. RE nº 650898. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Acórdão da Repercussão Geral. Julgamento em 01/02/2017. Publicação em 24/08/17.

⁸ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. (...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos

omnes e que o ordenador de despesas agiu pautado em norma municipal posteriormente declarada constitucional em controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, considero que os pagamentos procedidos à título de comparecimento às sessões extraordinárias foram regulares.

Assim, não há que se falar em dano ao erário.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em prejudicial de mérito, considerando que não há nos autos evidências de dano ao erário e que transcorreu prazo superior a 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito, reconheço a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e a consequente extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-J, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão, por via postal, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno.

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

* * * * *

jc/rb