



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02750/11

Constitucional. Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Santana dos Garrotes. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010 – Regularidade. Atendimento integral às exigências essenciais da LRF.

ACÓRDÃO-APL-TC- 0558/2012

RELATÓRIO

*Tratam os autos do processo eletrônico da análise da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Santana dos Garrotes, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do seu Presidente, Sr. **Lucrécio Bezerra Leite**.*

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II - Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V), com base nos documentos inseridos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 18/27, que evidenciou os seguintes aspectos da gestão municipal:

- a) A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10;*
- b) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 329/09, estimando as transferências para o Poder Legislativo Mirim em R\$ 477.000,00 e fixando as despesas em igual valor;*
- c) As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 364.822,56 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 361.686,62, apresentando um superávit orçamentário de R\$ 3.135,94;*
- d) As Despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 6,95% das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o Art. 29-A da Constituição Federal;*
- e) As Despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 77,76% das transferências recebidas, descumprindo o artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal;*
- f) O Balanço Financeiro não registrou saldo financeiro para o exercício seguinte;*
- g) A despesa com pessoal representou 4,29% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2010, cumprindo o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;*
- h) A receita extra-orçamentária alcançou a cifra de R\$ 34.658,25, enquanto a despesa de mesma natureza importou em R\$ 37.794,19;*
- i) Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo e contêm todos os demonstrativos previstos na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional. Entretanto, não foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar n.º 101/00;*
- j) Irregularidade na norma que definiu a remuneração dos Vereadores;*
- k) Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

*Ao final do Relatório Inicial, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando diversas irregularidades atribuídas ao exercício de competência do Presidente, Sr. **Lucrécio Bezerra Leite**. Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do gestor, feita por meio do Ofício n.º 1692/12. O Chefe do Legislativo manejou defesa escrita, acompanhada de documentação de suporte (fls. 31/259).*

Retornando os autos à DIAFI para análise das contrarrazões do interessado, a Unidade Técnica emitiu relatório (fls. 266/286), no qual manteve as seguintes eivas:

Gestão Fiscal:

- 1) Despesa com a folha de pagamento equivalente a 76,87% da receita, contrariando o artigo 29-A, §1º, da Constituição de República;*
- 2) Incorreta elaboração do RGF referente ao 2º semestre (divergência entre as informações prestadas pelo gestor e aquelas apuradas pela Auditoria).*

Gestão Geral:

- 3) Irregularidade no instrumento normativo que fixa a remuneração dos Vereadores, por ofensa ao artigo 29, VI, da Constituição;
- 4) Irregularidade na classificação contábil de despesas com assessoria contábil e jurídica;
- 5) Não contabilização e repasse ao INSS de obrigações patronais, no valor estimado de R\$ 7.033,99.

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 00769/12 (fls.288/296), da pena da Ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga Queiroz, pugnando pela adoção das seguintes providências:

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Presidente da Câmara Municipal de Santana dos Garrotes, Sr. Lucrécio Bezerra Leite, relativas ao exercício de 2010;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Lucrécio Bezerra Leite, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) **RECOMENDAÇÃO** ao Presidente do Poder Legislativo que, nos exercícios futuros, guarde obediência ao limite previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, cumpra as obrigações previdenciárias e atente para a conformidade do instrumento normativo que fixará os subsídios dos Edis para a legislatura 2013-2016;
- e) **RECOMENDAÇÃO** ao responsável pela escrituração contábil que proceda corretamente à classificação das despesas de pessoal e à elaboração do RGF.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Das irregularidades remanescentes da análise de defesa, quatro dizem respeito às despesas de pessoal e a forma como se deu sua apropriação na contabilidade municipal. Esta relação permite que sejam tratadas conjuntamente, uma vez que os argumentos apresentados servem para esclarecer os pontos comuns. Recapitulando o entendimento do Órgão Auditor sobre o tema, tomou-se como eivas os seguintes fatos:

- Despesa com a folha de pagamento equivalente a 76,87% da receita, contrariando o artigo 29-A, §1º, da Constituição de República;
- Incorreta elaboração do RGF referente ao segundo semestre;
- Irregularidade na classificação contábil de despesas com assessoria contábil e jurídica;
- Não contabilização e repasse ao INSS de obrigações patronais, no valor estimado de R\$ 7.033,99.

A própria descrição do item relativo à extrapolação do limite estabelecido no artigo 29-A, §1º, da CF já sinaliza que a pecha diz respeito a despesas com folha de pagamento. Quanto à incorreção do RGF, a observação feita ao cabo do item 7.3 da inicial sinaliza a origem da diferença entre o valor apurado pelo Órgão de Instrução e aquele declarado pelo gestor: inclusão, no rol das despesas de pessoal, dos pagamentos pelos serviços de assessoria (jurídica e contábil) e dos valores apropriados como contribuição previdenciária patronal. Daí, também, deriva a falha relativa à classificação contábil tomada como indevida.

Frise-se que o total dos vencimentos e vantagens fixas pagos pela Câmara de Santana dos Garrotes, no exercício em lume, alcançou R\$ 248.178,64, valor equivalente a 68,03% do total das transferências recebidas, como consta da peça inaugural. Chega-se ao percentual de 76,87% a partir do acréscimo dos pagamentos feitos por serviços de consultoria jurídica e assessoria contábil (R\$ 35.200,00), apropriados, respectivamente, nos elementos de despesa 35 (serviços de consultoria) e 39 (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica)¹.

¹ As descrições dos elementos de despesas constam do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela STN e aplicável à União, Estados e Municípios, por força da Portaria STN/SOF nº 02/2009. Pela norma, por serviços de consultoria (elemento 35) entende-se a despesa orçamentária decorrente de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras, jurídicas ou assemelhadas. Já o elemento 39 é definido como a despesa orçamentária decorrente da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos.

*Decerto que não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que constituem despesa de pessoal, mas toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra *Direito do Trabalho*, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos e os detentores de cargos comissionados vinculados ao Poder Legislativo Municipal, já que não há regime próprio em Santana dos Garrotes.*

Há que se dissentir do entendimento da Auditoria. Já consolidada a jurisprudência desta Corte inadmitindo a inclusão dos pagamentos a contadores e assessores jurídicos no total das despesas com pessoal, posto que não existe, nesses casos, a caracterização da relação empregatícia. A esse respeito, destaque-se o Parecer nº 00227/11, de autoria da Ilustre Procuradora do Parquet Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, lavrado no curso do Processo nº 2715/11, que examinou as contas da Câmara Municipal de Diamante, exercício 2010. No caso concreto, similar ao que ora se examina, consignou-se que “as despesas não têm natureza de vencimentos e vantagens fixas”, sequer aproximando-se delas. In verbis:

Peço vênia para discordar da DIAGM no tocante a esta irregularidade. As referidas despesas – serviços prestados pelo assessor jurídico, contador, e o responsável pela elaboração e envio da GFIP – não devem, de fato, ser registradas como Vencimentos e Vantagens Fixas. Este elemento é auto-explicativo.

Endossa esta compreensão o fato de que a Lei 396/2006, que definiu a estrutura de cargos da Câmara de Santana dos Garrotes, não contemplou tais funções, abrindo caminho para que as atividades possam ser desempenhadas sob regimes jurídicos outros que não o da contratação pessoal. Isto posto, não há a propalada ofensa ao artigo 29-A, nem tampouco erro na classificação contábil ou na elaboração do RGF. Por fim, excepcionando-se das despesas com pessoal o valor de R\$ 35.200,00, tem-se que o recolhimento da contribuição previdenciária patronal converge para o montante estimado como devido. Assim, não tomo por irregulares os itens apontados.

- *Irregularidade no instrumento normativo que fixa a remuneração dos Vereadores, por ofensa ao artigo 29, VI, da Constituição.*

A remuneração dos legisladores municipais é tema que recebeu atenção especial da Constituição Republicana de 1988. A redação original foi bastante alterada. A Emenda Constitucional 25, de 14 de fevereiro de 2000, estabeleceu uma série de limites para os gastos com vereadores. A intenção do constituinte reformador, pelo que se infere do teor dos dispositivos, foi claramente regulamentar, de forma mais austera, os gastos máximos em que poderiam incorrer as câmaras legislativas, valendo-se, para tanto, de um critério bastante objetivo: a população municipal.

Com a reforma, buscou-se uma uniformidade, na medida em que foram equiparados os legislativos de municípios com porte semelhante. Decerto que urbes de similar população podem ter características das mais diversas. Entretanto, a adoção de tal critério foi crucial para evitar distorções amparadas na redação pré-emenda, que permitia aos legisladores de pequenos municípios, cujo trabalho circunscrevia-se a matérias de baixa complexidade, votadas em reuniões esparsas, auferir rendimentos maiores que os de seus pares em grandes municípios, submetidos a jornadas de trabalho muito mais extensas.

Após o advento da EC 25/00, as limitações constitucionais que regram o tema passaram a ser múltiplas, tendo sido adotados diversos parâmetros de referência. Destarte, o subsídio máximo pago a um vereador passou a ser função do subsídio do Deputado Estadual correspondente (art. 29, VI), variando percentualmente em razão do número de habitantes da localidade. Ademais, o total pago aos vereadores não poderá ultrapassar 5% da receita municipal (art. 29, VII). Ainda limitando as despesas das Câmaras, há comandos plasmados no artigo 29-A, “caput” e §1º. Por fim, há que se mencionar uma restrição legal, contida na LRF (art. 20, III, “a”), tendo como suporte a receita corrente líquida municipal.

É pacífico na jurisprudência que, se o cumprimento de uma norma municipal que define a remuneração de agentes políticos afrontar limites constitucionais e legais, os subsídios naquela fixados deverão ser reduzidos para valores compatíveis a tais limites. Isso é possível pois, para estes agentes políticos, não há garantia de irredutibilidade salarial, conforme aponta a leitura combinada dos artigos 37, XV e 39, §4º,

ambos da Magna Carta. Desta forma, é regular o pagamento de subsídios de vereadores em valor inferior àquele estabelecido em norma municipal específica, desde que a redução tenha por fundamento a adequação aos limites acima explicitados. A redução pode mesmo ocorrer no decurso da legislatura, visto que a execução orçamentária pode implicar flutuações nos limites relacionados à arrecadação corrente.

Pela mesma razão, também não há impedimento para que o valor do subsídio adotado em um exercício possa exceder o que foi pago no exercício anterior, desde que respeitado, igualmente, o subsídio fixado.

O artigo 6º da Lei Municipal 376/2008 claramente fixa em R\$ 2.800,00 o subsídio dos Edis de Santana dos Garrotes, resguardando ao Presidente da Casa a prerrogativa de perceber R\$ 3.500,00, em função das atribuições diferenciadas que o cargo lhe confere. Impende destacar que, no primeiro mês do exercício em análise, os vereadores receberam o mesmo subsídio pago durante o exercício anterior (R\$ 2.265,00). Presumivelmente, face à possibilidade de extrapolação dos limites constitucionais, promoveu-se uma redução no valor (R\$ 1.875,00). Não vejo qualquer irregularidade neste procedimento. Ao contrário, a redução vem a cumprir imperativo constitucional, posto que ajustou o subsídio dos Vereadores ao teto demarcado juridicamente.

Tomando-se por base os fatos acima descritos, voto pelo(a):

1. Regularidade das contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santana dos Garrotes, sob a responsabilidade do Sr. Lucrécio Bezerra Leite, referente ao exercício financeiro de 2010;
2. Atendimento integral aos preceitos da LRF;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. JULGAR REGULAR a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2010, da CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA DOS GARROTES, sob a responsabilidade do Senhor Lucrécio Bezerra Leite, atuando como Presidente do Poder Legislativo local;
- II. CONSIDERAR o atendimento integral às exigências essenciais da LRF (LC nº 101/2000);

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 01 de agosto de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB

Em 1 de Agosto de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL