



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 04853/16

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Belém do Brejo do Cruz. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2015. Extrapolação do limite constitucional para folha de pagamento. Recolhimento a menor de contribuição previdenciária patronal. Irregularidade. Multa. Representação à Receita Federal do Brasil. Recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC 00286/17

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade da senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha, atuando como gestora daquela Casa Legislativa.

O Grupo Especial de Auditoria – GEA – deste Tribunal emitiu, com data de 31/10/2016, o relatório eletrônico (fls. 48/52), com base em uma amostragem representativa da documentação que compõe a execução orçamentária, bem como nos achados de auditoria colhidos durante inspeção in loco, cujas conclusões são resumidas a seguir:

1. A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10.
2. A Lei Orçamentária Anual de 2015 – LOA nº 541, de 02/01/2015 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 1.081.400,00.
3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas pelo Poder Executivo Municipal atingiram o valor de R\$ 498.085,14, enquanto os gastos autorizados perfizeram R\$ 445.112,39, implicando apuração de superavit equivalente a R\$ 52.972,75.
4. As Receitas Extra-Orçamentárias alcançaram R\$ 11.673,46, valor ligeiramente superior ao das Despesas Extraorçamentárias, que somou R\$ 7.187,40.
5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representou aproximadamente 4,97% das receitas tributárias e transferências, cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.
6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 77,75% das transferências recebidas no exercício, ferindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.
7. A despesa com pessoal representou 2,24% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2015, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
8. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 407/11 da Secretaria do Tesouro Nacional e foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.
9. Recolhimento de obrigações patronais da ordem de R\$ 11.906,21, representando 14,64% do total devido (R\$ 81.325,52).
10. Saldo de restos a pagar de R\$ 1.249,58 sem saldo para liquidação¹.
11. Não foram protocoladas denúncias neste Órgão relativamente ao exercício de 2015.

Em Cota subscrita pela Chefia do Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II – DEAGM II – (fls. 53/54), assentou-se divergência na apuração da regularidade da remuneração do Presidente da Câmara de Belém do Brejo do Cruz. Ventilou-se a invalidade de normativos estaduais, nomeadamente as Leis 10.061/13 e 10.435/15, aprovadas pela Assembleia Legislativa da Paraíba.

¹ Ao final do exercício, não há disponibilidades nas contas da Câmara Municipal.

A assunção do pressuposto implicaria excesso remuneratório do referido agente político. Não obstante, foi salientado entendimento consagrado pela jurisprudência do Tribunal Pleno, reconhecendo a juridicidade das citadas leis estaduais.

Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, e respeitando os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o Relator determinou a citação da gestora (fl. 55). Após protocolar pedido de prorrogação do prazo para oferta de defesa (fl. 57), prontamente acatado, a interessada não apresentou qualquer contestação, conformando a revelia processual. Assim, permaneceu inalterado o entendimento gravado na inicial, que apontou o cometimento das seguintes falhas:

- Despesas com folha de pessoal acima do limite fixado na Constituição Federal.
- Pagamento a menor de contribuição previdenciária patronal (R\$ 11.906,21 frente a um total estimado de R\$ 81.325,52)
- Insuficiência financeira de R\$ 1.249,58, apurada em 31/12/2015.

Trânsito dos autos pelo Ministério Público de Contas, dando azo à elaboração do Parecer nº 0171/17, da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 65/69). Aludindo ao dissenso das conclusões esposadas por instâncias da Auditoria (GEA e DEAGM II), a douta Representante do Parquet de Contas pugnou pela devolução do feito à Auditoria para elaboração dos cálculos da remuneração auferida pela Edil Presidente, bem como por nova citação à senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha para pronunciamento sobre possível eiva.

Ante à consolidada jurisprudência do Órgão Plenário sobre a questão da remuneração de vereadores, nomeadamente a dos que ocuparam a chefia do Poder Legislativo, o Relator, atento ao princípio da celeridade, optou pelo agendamento do processo para a pauta da presente sessão, ocasião que foi proferido Parecer pela Procuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em termos similares ao pronunciamento ministerial inserto no Processo TC nº 3806/16 (Parecer nº 00361/17), PCA da Câmara Municipal de Cubati, exercício 2015. Destarte, ante a força do entendimento dominante e a legítima expectativa do jurisdicionado em ver seu processo julgado na conformidade da interpretação consensual estabelecida pelo Órgão Colegiado, a falha foi afastada.

Entretanto, a extrapolação do limite para pagamento de pessoal e o recolhimento residual da contribuição previdenciária patronal ensejaram o entendimento pela reprovação das contas apresentadas pela gestora.

Procedidas às intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, no parágrafo único do art. 70², em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71³.

A esta Corte, portanto, foi conferido o poder/dever de acompanhar a prestação e a tomada de contas, indeclinável exigência do sistema político e condição essencial da regularidade das ações dos ordenadores de despesas, que estão sujeitas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo em vista os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade na utilização das verbas públicas.

Feitas estas considerações iniciais, passo a discorrer sobre a ventilada possibilidade de excesso na remuneração da Presidente da Mesa Edilícia, para depois analisar, à luz do ordenamento jurídico, as falhas apontadas na instrução.

² Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

³ Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Como se pode ler no item 9 da exordial (fl. 51), a Equipe de Instrução informou que a senhora Maria Inês percebeu o montante de R\$ 51.480,00, a título de subsídio pelo exercício da vereança, cumulativamente ao cargo de Presidente do Parlamento. Tomando por teto o valor de R\$ 89.575,20, o GEA afastou a hipótese de excesso.

Todavia, em cota atribuída à Chefia da DEAGM II, foi consignada uma interpretação diversa. No cerne da questão, está a fixação dos subsídios dos Parlamentares da Assembleia Legislativa da Paraíba, que, por força do que dispõe o artigo 29, VI, “a”, da Constituição Federal, serve de limite para a percepção pecuniária dos Vereadores de Belém do Brejo do Cruz. Considerando que a população da urbe é menor do que 10.000 habitantes, os subsídios dos vereadores estariam limitados a 20% da remuneração paga aos Deputados paraibanos.

Impende proceder a uma exposição cronológica dos fatos jurídicos, considerando como ponto inicial o momento da publicação da norma adotada pela dissidência para quantificação do suposto excesso. A matéria foi regulamentada pela Lei Estadual nº 9.319/2010, de 30/12/2010, que fixou, no seu artigo 1º, o subsídio dos Deputados em R\$ 20.042,00 (R\$ 240.504,00 ao ano). Em sua versão original, o instrumento normativo não previu distinção para a remuneração do Presidente. Posteriormente, em 16/07/2013, foi publicada nova regra, estatuída na Lei Estadual 10.061/2013, que adicionou o parágrafo único ao artigo 1º, majorando em 50% o subsídio do Presidente, que passou a perceber o montante de R\$ 30.063,00 (R\$ 360.756,00 ao ano). Com o advento de nova norma estadual – Lei 10.435/2015 –, com eficácia a partir de 01/02/2015, o subsídio dos Deputados Estaduais foi fixado em R\$ 25.322,00 (R\$ 298.584,00 ao ano), enquanto o do Presidente da AL-PB foi alçado a R\$ 37.983,00 (R\$ 447.876,00 ao ano)⁴.

Como se deduz da cota da Auditoria, foi adotado o entendimento esboçado no Parecer Ministerial nº 01957/15, proferido nos autos do Processo TC nº 04255/13, ainda inconcluso, que trata das contas do Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba relativas ao exercício de 2012. O indigitado parecer inadmitte acréscimo ao subsídio pago ao Chefe do Poder Legislativo estadual, uma vez que Lei nº 9.319/2010 já o fixou, para todos os deputados, no máximo valor constitucionalmente permitido. Com este fundamento, foi questionada a validade das Leis 10.061/2013 e 10.435/2015, o que implicou a adoção do parâmetro estabelecido na Lei 9.319/2010.

Assim, na visão da Chefia de Departamento, o patamar derradeiro para os estipêndios dos vereadores de Belém do Brejo do Cruz, incluindo a Presidente da Câmara, para o exercício de 2015, seria de R\$ 48.100,80 (20% de R\$ 240.504,00). Considerando que a remuneração da senhora Maria Inês alcançou R\$ 51.480,00, eventual excesso seria da ordem de R\$ 3.379,20.

Há, no meu sentir, um erro interpretativo e metodológico na sistemática utilizada. Se porventura o adicional ao Presidente da Assembleia, firmado na norma, viesse a ser invalidado por afronta à Lex Mater, seria por inconstitucionalidade (possível, mas não declarada) do parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº 10.435/2015, que tratou da remuneração do Presidente, não se estendendo a alegada nulidade ao caput do mesmo dispositivo, que crava os subsídios dos demais Parlamentares estaduais. Desta forma, se admitida a inconstitucionalidade do § 1º da Lei em comento, o limite a ser usado seria aquele referenciado no caput do citado preceptivo. Clara, portanto, a inadequação da metodologia que retrocedeu à legislação de 2010 para quantificar suposto excesso remuneratório.

Assim, considerada a percepção anual dos Parlamentares Estaduais em R\$ 298.584,00, o limite máximo dos pagamentos ao Presidente da Casa Legislativa em pauta seria de R\$ 59.716,80, valor superior ao que lhe foi pago no curso de 2015.

Nos meus votos, venho advogando a excepcionalidade do pagamento da verba de representação, no que diz respeito a considerá-la para fins de definição de remuneração do Presidente da Assembleia legislativa da Paraíba. Não obstante, para a elucidação do processo em comento, sequer será necessário abordar o tema, visto que o teor do caput do artigo 1º da Lei 10.435/2015 é suficiente para legitimar os pagamentos feitos em favor da ex-Gestora.

⁴ Para o cálculo do subsídio anual máximo **no exercício em pauta**, deve-se levar em conta que os efeitos da Lei nº 10.435/15 não repercutem no mês de janeiro, que é regido pela lei anterior.

Afastada a hipótese de excesso no pagamento de subsídio, passo ao exame das outras pechas arroladas nos autos.

– Despesas com folha de pessoal acima do limite fixado na Constituição Federal .

A regra estatuída no §1º do artigo 29-A da CF é cristalina. Dispõe a Norma Maior que as Câmaras Municipais não podem gastar mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído neste cômputo as despesas com subsídio de seus Vereadores. Uma vez que as transferências recebidas pela Edilidade somaram R\$ 498.085,14, sua folha de pagamento não poderia exceder o montante de R\$ 348.659,60.

Ao despender R\$ 387.264,39 com pagamento de Edis e demais servidores, a ex-Gestora descumpriu flagrantemente dispositivo constitucional formulado com o claro propósito de limitar os gastos com salários, permitindo que ao menos 30% do orçamento do Legislativo Mirim possa ser alocado em outras necessidades públicas. Pela própria natureza da eiva – desobediência a mandamento constitucional – infere-se sua gravidade, não restando alternativa que não a **reprovação das contas da responsável**, sem prejuízo de **cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Casa.

– Não empenhamento e recolhimento das obrigações patronais ao RGPS, num total estimado de R\$ 19.867,50

Como se depreende do item 7 da tabela anexa ao relatório inicial, o desembolso com vencimentos e vantagens fixas da Edilidade atingiu R\$ 387.264,39, projetando obrigações patronais da ordem de R\$ 81.325,52. Deste total, foram pagos, a título de contribuição previdenciária patronal, apenas R\$ 11.906,21, representando 14,64% do total devido.

Há que se ponderar que o real valor da contribuição patronal a ser recolhida não é obtido a partir da simples aplicação linear da alíquota contributiva. Alguns ajustes são necessários para a elaboração deste cálculo, tais como o expurgo do salário-contribuição as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos, a título de salário-família e salário-maternidade, em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. O exame da inicial não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.

Face ao exposto, o valor apurado, como devido ao INSS, não goza de certeza e liquidez, muito embora sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido. Afinal, a definitividade do cálculo das contribuições previdenciárias patronais devidas é atributo da Receita Federal do Brasil, Todavia, as estimativas feitas pelo Órgão Instrutivo gozem de elevado grau de aproximação.

Pelo que se vê na situação apresentada, a ex-Presidente da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz deixou de recolher R\$ 69.419,31 aos cofres da Autarquia Previdenciária Nacional, legando ao seu sucessor o ônus de arcar não apenas com obrigações assumidas em outra legislatura, mas também com multas e juros de inadimplemento. Embora o descaso com a gestão previdenciária não tenha redundado, em valores absolutos, num montante expressivo, relativamente ao orçamento do Poder Legislativo a dívida contraída com o INSS é significativa, constituindo eiva que contribui para o **juízo de reprovabilidade das contas**, implicando, também, **cominação de pena pecuniária** e comunicação à Receita Federal do Brasil, para a adoção das providências cabíveis.

– Insuficiência financeira de R\$ 1.249,58

Conforme apontado na inaugural, a irregularidade estaria associada a desequilíbrio financeiro, por afronta ao §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há dúvidas de que uma soma de pouco mais de mil reais não representa óbice para o equilíbrio das contas públicas, mesmo num Ente com orçamento reduzido, como é o da Câmara Belenense. A falha comporta relevação.

Diante do exposto, pedindo vênica à Representante Ministerial que advogou a necessidade de novo trânsito pela Auditoria, acosto-me à jurisprudência firmada por este Órgão Pleno, consignando meu voto nos seguintes termos:

- I. **Julgamento irregular** das contas da ex-Presidente da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz, senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha, referente ao exercício 2015.
- II. **Aplicação de multa** à senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha, no valor de R\$ 4.928,35 (quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos), equivalente a 105,58 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁵ –, com fulcro no inciso II, artigo 56 da LOTCE, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário.
- III. **Representação** à Receita Federal do Brasil para as providências de caráter administrativo em face das condutas assumidas pela senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha à frente do Poder Legislativo Municipal de Belém do Brejo do Cruz no exercício de 2015, no que toca ao não recolhimento de contribuição previdenciária patronal.
- IV. **Recomendação** à atual gestão da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

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

- I. **Julgar irregulares** as contas da ex-Presidente da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz, senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha, referente ao exercício 2015.
- II. **Aplicar multa** à ex-gestora, senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha, no valor de R\$ 4.928,35 (quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos), equivalente a 105,58 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB –, com fulcro no inciso II, artigo 56 da LOTCE, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário;
- III. **Representar** à Receita Federal do Brasil para as providências de caráter administrativo em face das condutas assumidas pela senhora Maria Inês Alves Pereira Cunha à frente do Poder Legislativo Municipal de Belém do Brejo do Cruz no exercício de 2015, no que toca ao não recolhimento de contribuição previdenciária patronal.
- IV. **Recomendar** à atual gestão da Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 24 de maio de 2017.

⁵ UFR/PB equivalente a R\$ 46,68 (maio/2017).

Assinado 30 de Maio de 2017 às 13:29



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE

Assinado 29 de Maio de 2017 às 14:26



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR

Assinado 30 de Maio de 2017 às 17:11



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL