



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Origem: Câmara Municipal de João Pessoa
Natureza: Denúncia - Gestão de Pessoal
Denunciante: Ricardo Cezar Ferreira de Lima
Denunciada: Câmara Municipal de João Pessoa
Responsável: João Carvalho da Costa Sobrinho (Presidente da Câmara)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Câmara Municipal de João Pessoa. Supostas irregularidades quanto à criação irregular de Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar. Procedência parcial quanto às funções do controle interno. Recomendações. Comunicação. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01942/20

RELATÓRIO

Cuida-se da análise de denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA em face da Câmara Municipal de João Pessoa, sob a gestão do Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO, acerca de criação irregular de Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP).

Em suma (fls. 2/45), alegou haver: **a)** Irregularidade na fixação de valor da indenização por meio de Resolução; **b)** Irregularidade e ilegalidade na aplicação da VIAP de forma ordinária e não esporádica e/ou extraordinária; **c)** Inconstitucionalidade das disposições da Resolução que impede o exame da legalidade pelo Controle Interno da Câmara em relação a despesas que componham a VIAP; **d)** Impossibilidade do uso da VIAP para custear despesas que devam ser processadas regularmente pela Câmara, como por exemplo a contratação e pagamento de pessoal; **e)** Ilegalidade da VIAP ser utilizada para cobrir gastos com escritório de Vereador fora das dependências da Câmara; **f)** Irregularidade dos gastos durante o recesso parlamentar e a pandemia (COVID – 19); **g)** Ausência de retenção de impostos municipais; **h)** Implementação da VIAP sem estudo de impacto financeiro e orçamentário, sem constar da LDO, sem publicidade/transparência; e **i)** Burla da Lei Eleitoral e da LRF com o uso da VIAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

A matéria foi protocolada através do Documento TC 39219/20 (anexado aos autos) e ali houve o pronunciamento da Coordenação da Ouvidoria (fls. 47/49), entendendo que a denúncia deveria ser conhecida, por preencher os requisitos do art. 171 do RITCE/PB.

Relatório da Auditoria (fls. 52/84), lavrado pelo Auditor de Contas Públicas Luzemar da Costa Martins, reproduzindo a legislação sobre as matérias questionadas, comentando sobre cada uma delas e concluindo:

Em face de todo o exposto, esta auditoria entende pelo conhecimento da denúncia, por compreender que ela trata de matéria de competência desta Casa; razão pela qual sugere que se FORMALIZE PROCESSO DE DENÚNCIA com anexação deste caderno eletrônico; E, também:

- I. **Antes de pronunciamento final sobre o mérito do que foi denunciado, CITAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DE JOÃO PESSOA VEREADOR JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO para que, querendo, no prazo regimental:**
 - a) Tome conhecimento do inteiro teor da denúncia encartada nestes autos e deste relatório;
 - b) Encaminhe a estimativa de impacto orçamentário e financeiro da despesa criada pela RESOLUÇÃO 167/2019 e demonstrativo de sua compatibilidade com o PPA vigente; LDO 2020; LOA 2020 e Metas Fiscais para 2021 e 2022;
 - c) Apresente DEFESA/ESCLARECIMENTOS.

- II. **RECOMENDAR À MESA DA CÂMARA QUE:**
 - a) **Altere redação do §5º do art. 4º da Resolução 167/2019 estabelecendo que compete ao CONTROLE INTERNO fiscalizar o gasto objeto de possível ressarcimento quanto a sua LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE, bem como, **CONDICIONANDO O RESSARCIMENTO a DESPACHO DO CONTROLE INTERNO ATESTANDO A REGULARIDADE DA DESPESA sob pena de RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA;****
 - b) **Estabeleça no PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL sítio onde TODA A DOCUMENTAÇÃO RELATIVA A DESPESAS RESSARCIDAS PELA CÂMARA ESTARÃO DISPONIBILIZADAS PARA ACESSO PÚBLICO IRRESTRITO, ORGANIZADA POR VEREADOR E PERÍODO, ATÉ CINCO ANOS APÓS O JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO EXERCÍCIO EM QUE OCORRER O RESSARCIMENTO,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Realizada a citação, o interessado solicitou e foi concedida prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fls. 91/92 e 96), bem como apresentou justificativas e documentos de fls. 97/199.

Após a apresentação de defesa, o denunciante apresentou documentos de fls. 206/240, com vistas a impugnar os fatos aduzidos.

Exame do mérito pela Auditoria (relatório de fls. 242/259) dentre citações específicas de legislação sobre os fatos detectados:

3. Entendimento da Auditoria sobre Defesa e Impugnação apresentadas

Conforme relatório lançado às fls. 52/84, a despesa criada pela Lei Municipal nº 13.908/19 e Resolução da Mesa da Câmara número 167/2019 **tem natureza de DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO**, cuja regulamentação se encontra no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece:

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a **despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo **que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º. Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º. do art. 4º., devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

(...)" Grifamos.

Por sua vez, o art. 16 da LRF dispõe:

"Art. 16. **A criação**, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental **que acarrete aumento da despesa será acompanhado de**:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

Na defesa encartada nos autos, a **DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA** está datada do dia 21 de DEZEMBRO de 2019, **um sábado**, dia em que, regularmente, **inexiste expediente administrativo na Câmara Municipal de João Pessoa**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Após reproduzir consulta ao **Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (250/252)**, com vistas a demonstrar a tramitação do Projeto de Lei que desencadeou a lei sob questão, o Órgão Técnico continuou:

Junto ao PL encontra-se a **JUSTIFICATIVA** abaixo:



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa de Napoleão Laureano

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei visa estabelecer a verba indenizatória concedida aos parlamentares, sendo destinada ao custeio de gastos efetivamente realizados durante o exercício do mandato.

A verba supracitada estará dentro do limite constitucional para despesas da Câmara Municipal de João Pessoa, e é específica a fatos ou a acontecimentos previstos em regulamentos que exijam dispêndio financeiro por parte do parlamentar quando do desempenho das suas atribuições.

Sem qualquer referência ou alusão a existência de ESTUDO acerca do IMPACTO ORÇAMENTÁRIO e FINANCEIRO da DESPESA **OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO** QUE SE CRIAVA.

Ademais, como se observa no SAPL o PL tramitou em **um único dia, desde sua apresentação, inexistindo qualquer registro de que tenha tramitado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa e/ou pela Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Administração Pública.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Reproduzindo partes do Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa sobre as competências da mesma, a Auditoria explanou (fls. 254/256):

Salvo melhor juízo, o PL que deu causa à Lei 13.908/19 **não trata de matéria de competência da MESA, prevista no artigo acima transcrito, portanto, apesar de ser de autoria da MESA, o PL deveria ter tramitado pelas COMISSÕES PERMANENTES DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA E DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, OBRAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Em razão dos fatos aqui relatados, esta auditoria conclui pela **procedência da impugnação apresentada pelo DENUNCIANTE, restando evidente que não fez parte do PL a ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO nem a DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA DE COMPATIBILIDADE da despesa CRIADA com os instrumentos orçamentários vigentes, descumprindo-se o disposto no § 1º. do art. 17 da LRF.**

Portanto, há de **ser reconhecida a nulidade** do PL e, por via de consequência, da Lei 13.908, de 2019, e da Resolução da Mesa que a Regulamentou, **por ofensa direta à LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, em razão de descumprimento de requisito essencial a sua viabilidade jurídica,** com ofensa, portanto, ao princípio da legalidade, **norma-valor CONSTITUCIONAL de OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA por todos os PODERES E ESFERAS DE PODER no âmbito da REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL,** art. 37, *caput*, CF.

Ademais, após examinadas as razões de DEFESA relativas aos demais PONTOS, se ultrapassada a questão de fundo tratada até o parágrafo anterior desta seção deste relatório, **ratificam-se as orientações e recomendações contidas no relatório inicial, a saber:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

3.1 Altere redação do §5º do art. 4º da Resolução 167/2019 estabelecendo que compete ao CONTROLE INTERNO fiscalizar o gasto objeto de possível ressarcimento quanto a sua LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE, bem como, CONDICIONANDO O RESSARCIMENTO a DESPACHO DO CONTROLE INTERNO ATESTANDO A REGULARIDADE DA DESPESA sob pena de RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA;

3.2 Estabeleça no PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL sítio onde TODA A DOCUMENTAÇÃO RELATIVA A DESPESAS RESSARCIDAS PELA CÂMARA SEJAM DISPONIBILIZADAS PARA ACESSO PÚBLICO IRRESTRITO, ORGANIZADA POR VEREADOR E PERÍODO, ATÉ CINCO ANOS APÓS O JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO EXERCÍCIO EM QUE OCORRER O RESSARCIMENTO;

3.3 Despesa que possuir caráter eleitoral NÃO DEVERÁ SER OBJETO DE RESSARCIMENTO por parte da CÂMARA sob pena de violação expressa não apenas a regulamentação da VIAP, mas, igualmente à LEI 9504/97; e,

3.4 Observe-se que segundo a RESOLUÇÃO 167/2019 – art. 2º – são passíveis de RESSARCIMENTO despesas com: a) Contratação de profissional liberal; e, b) Locação de imóvel, inclusive condomínio. Portanto, descabe qualquer exercício de interpretação que permita enquadrar outros gastos tais como tarifas de serviços públicos; serviços de limpeza, higiene ou manutenção do imóvel; pagamento de prestadores de serviços que não sejam classificados como PROFISSIONAIS LIBERAIS, bem como, despesas que configurem RELAÇÃO DE EMPREGO entre o VEREADOR e o PROFISSIONAL LIBERAL por ele CONTRATADO devendo toda despesa COMPROVADAMENTE ESTAR RELACIONADA COM A ATIVIDADE PARLAMENTAR sob pena de GLOSA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

E conclui o Órgão Técnico (fls. 256/258):

Em face de todo o exposto, esta **auditoria entende pelo conhecimento e procedência da denúncia, razão pela qual, respeitosamente, sugere:**

- I. Em preliminar, imediata **CONCESSÃO DE CAUTELAR determinando a SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DA VIAP até JULGAMENTO DO MÉRITO DESTES PROCESSOS, sob pena de IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO ORDENADOR DA DESPESA POR VALORES PAGOS APÓS A CONCESSÃO DA CAUTELAR;**
- II. No mérito:
 - Declaração de inaplicabilidade da Lei Municipal nº. 13908/2019, **por ofensa ao art. 17, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal**, e, por consequência, da Resolução da Mesa que a REGULAMENTOU;
 - Julgamento da DENÚNCIA como PROCEDENTE nos termos delineados neste RELATÓRIO;
 - Comunicação ao Denunciante;
 - Recomendação à MESA DIRETORA que se desejar CRIAR À VIAP proceda com ENVIO DE NOVO PL instruído com as informações requeridas nos incisos I e II do art. 16 da LRF em atenção às exigências do §1º. Do art. 17 da mesma Lei;
 - Que ao REGULAMENTAR eventual nova LEI criando à VIAP, que atente para as recomendações seguintes:
 - i. Observe ser da competência do CONTROLE INTERNO fiscalizar o gasto objeto de possível ressarcimento quanto a sua LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE, bem como, CONDICIONANDO O RESSARCIMENTO a DESPACHO DO CONTROLE INTERNO ATESTANDO A REGULARIDADE DA DESPESA sob pena de RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA;
 - ii. Estabeleça no PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL seção onde TODA A DOCUMENTAÇÃO RELATIVA A DESPESAS RESSARCIDAS PELA CÂMARA SEJAM DISPONIBILIZADAS PARA ACESSO PÚBLICO IRRESTRITO, ORGANIZADA POR VEREADOR E PERÍODO, ATÉ CINCO ANOS APÓS O JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO EXERCÍCIO EM QUE OCORRER O RESSARCIMENTO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

- iii. Toda Despesa que possuir caráter eleitoral NÃO DEVERÁ SER OBJETO DE RESSARCIMENTO por parte da CÂMARA sob pena de violação expressa à LEI 9504/97; e,
- iv. Uma vez definida que despesas possam ser objeto de RESSARCIMENTO descabe qualquer exercício de interpretação que permita enquadrar outros gastos além daqueles **expressamente previstos**.

Pontuou o Ministério Público de Contas, através do Procurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 262/273) em sede de conclusão:

Ex positis, opina este Órgão Ministerial:

1. Pelo **CONHECIMENTO DA DENÚNCIA**, nos termos do art. 171, do Regimento Interno do TCE/PB;
2. **No mérito**, pela **PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA** no tocante à **transgressão ao princípio da legalidade e à inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal**;
3. **Incidentalmente**, pela **EMISSÃO DE CAUTELAR**, nos moldes pontuados pela Auditoria.

É o Parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 22 de setembro de 2020.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB

Agendamento para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 274).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, convém destacar que a presente denúncia merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, conferindo direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

Ainda em sede preliminar, já foram externados os seguintes argumentos em matéria análoga sobre a competência dos Tribunais de Contas para deliberar sobre o processo legislativo na intimidade das respectivas. Cabe, assim, timbrar o pronunciamento proferido pela Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no bojo do Processo TC 11179/20 às fls. 128/133:

“Ora, as competências das Cortes de Contas estão previstas no artigo 71, da Constituição Federal em caráter numerus clausus e:

O exame da conformidade das NORMAS não se insere no rol das atribuições do Tribunal, pois, a possibilidade de não reconhecer eficácia ou aplicabilidade de Norma no exame de caso concreto, conferida pela Súmula 374 do Supremo Tribunal Federal, apesar da polêmica que a matéria encerra, não autoriza o exame da norma em tese nem do processo legislativo que a instituiu.

A propósito, calha reproduzir artigo publicado no sítio eletrônico DireitoNet, de autoria de Juan Marcello Capobianco, acerca das competências dos tribunais de contas pátrios, com grifos nossos:

4. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A partir da simetria que a Constituição Federal consagrou aos entes da federação, compreende-se que a competência entre os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios deverá guardar similaridade, respeitando-se as suas peculiaridades e as determinações especiais da Carta Magna, eis que em seu art. 71 discrimina a competência do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

A análise das competências, conforme a divisão doutrinária proposta pelo Ministro do TCU, Exmo. Sr. Valmir Campelo, no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas realizado em Portugal, no ano de 2003, é perfeita ao presente estudo. Assim, **agrupa as competências em fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria**. Passemos à análise:

A **competência fiscalizadora** diz respeito à realização de inspeções e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta, examinando-se a legalidade, aplicação das transferências de recursos, endividamento público, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, licitações e demais atos, sendo que ao TCU tal competência se estende aos três poderes.

A **competência judicante** implica numa distinção. Judicante não se confunde com jurisdicional, eis que a função do Tribunal de Contas é de caráter administrativo. Quando a Constituição Federal, em seu art. 71, II, diz que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, significa que lhe compete, quanto às contas apresentadas, julgar sua validade, regularidade formal e material, atendimento aos fins públicos determinados pela Constituição, leis e regulamentos, apreciar, examinar, analisar, emitir pareceres, porém na esfera de sua competência.

A **competência sancionadora** é imprescindível para que suas finalidades sejam atingidas, coibindo irregularidades e promovendo o ressarcimento ao erário. As penalidades aplicadas pelas Cortes de Contas incluem, por exemplo, a aplicação de multas, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, afastamento de dirigentes, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, além de outras, o que não inviabiliza a competência de outras esferas, como a cível, criminal, eleitoral e trabalhista.

A **competência consultiva** compreende a elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, Governadores e Prefeitos, do Ministério Público, da Defensoria Pública, a fim de servir de base para posterior julgamento pelo Poder Legislativo. Também se inclui, nesta seara, os pareceres emitidos sobre assuntos relativos à sua competência, através de consultas de determinadas autoridades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

A competência informativa é exercida por meio de três atividades: envio de informações ao Poder Legislativo sobre as fiscalizações realizadas, envio dos alertas especificados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e atualização de dados importantes, constantes em sua página na Internet, abrangendo a atuação do Tribunal, as contas públicas, bem como o que for pertinente.

A competência corretiva está disposta no art. 71, IX e X da Constituição Federal. Assim, cabe ao Tribunal de Contas da União (não olvidando a simetria das demais esferas): “IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.” No tocante aos contratos, a Corte de Contas remeterá seu parecer ao Poder Legislativo para que se manifeste em até 90 dias. Transcorrendo in albis, a decisão caberá ao Tribunal de Contas.

A competência normativa se refere ao poder regulamentar atribuído pela Lei Orgânica, que permite deliberações, instruções, atos normativos de sua competência, organização dos processos a seu cargo, bem como demais atos referentes à sua administração e previsto em lei.

A competência referente à ouvidoria encontra-se no art. 74 § 2º, da Constituição Federal: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Cabe, outrossim, ao controle interno da própria Corte de Contas apresentar denúncias de que tenha conhecimento. O sigilo dos denunciantes e das apurações será preservado, a fim de viabilizar a correta apuração dos fatos submetidos à sua análise, bem como preservar a honra e imagem dos envolvidos, pelo menos até a decisão final.

Pois bem, para fins de exame daquilo objeto do processo em testilha, nenhuma dessas competências se nos socorre ou tampouco ao interessado, por mais nobre que tenha sido sua intenção ao fazer rodar a máquina do Controle Externo paraibano.

Compete aos Tribunais de Contas exercer o Controle Externo da Administração Pública, escudando o patrimônio público e os interesses da coletividade quando auxilia ou desempenha solo a fiscalização contábil, financeira e orçamentária e operacional dos entes e entidades públicas que incorrem em despesas e executam orçamentos, mas não esquadriñar o processo legislativo, seara apenas das Casas Legislativas e do Poder Judiciário, quando provocado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

*Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20*

Dentro de suas competências constitucionais, é possível que as Cortes de Contas se deparem com a inconstitucionalidade de uma lei, a qual, se não examinada oportunamente, pode vir a proporcionar efeitos extremamente danosos ao erário e ao interesse público. Nesses casos, falecendo-lhe competência para dizer do bom ou mau direito e, sobretudo, da constitucionalidade ou não de diplomas legais, resta-lhe tão-só afastar a aplicação da malsinada lei lato sensu, posto que a ninguém é dado obedecer a norma manifestamente inconstitucional e desconforme ao ordenamento jurídico pátrio”.

No ponto, a investigação da validade formal e material de lei consiste, em linhas gerais, na verificação do processo legislativo que lhe deu origem – se este seguiu o rito consignado em norma de hierarquia superior -, bem como se o seu conteúdo está adaptado à ordem constitucional vigente. O controle da constitucionalidade das leis fundamenta-se nos princípios da hierarquia das normas e da supremacia da Constituição, os quais, em gênero, requisitam de todas as situações jurídicas adequação, formal e material, com os preceitos da Lex Mater.

Prospera no ordenamento jurídico pátrio o sistema de controle jurisdicional, nas modalidades difuso e concentrado, fundamentado na outorga da Constituição ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público.

O controle concentrado, aplicado à norma em tese, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por via de ação, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual destoantes da Constituição Federal, bem como pelos Tribunais de Justiça dos Estados, na ocorrência de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que não guardem conformidade com a Carta Estadual.

O controle difuso, instrumentalizado por via de exceção, permite discutir a validade da norma no caso concreto, em qualquer processo ou juízo. Neste caso, ao inverso do que ocorre no controle concentrado, o objeto da ação principal não é a questão constitucional, pois esta se afigura apenas incidental ou prejudicial na demanda. Justamente, o exercício de parcela desse controle difuso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal às Cortes de Contas, encontrando-se sedimentado na Súmula 347, vejamos:

Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Como se vê, o pressuposto jurisprudencial que autoriza o Tribunal de Contas a apreciar a constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público é o exercício pleno de suas atribuições, ou seja, que o mesmo esteja, a título de exemplo, julgando ou apreciando contas ou verificando a legalidade de atos de administração de pessoal. O cotejo da inconstitucionalidade, neste caso, é apenas incidental, acessório ao objeto principal, inerente ao controle difuso de constitucionalidade, até porque a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese (controle concentrado) é privativa dos tribunais judiciais.

Sobre o tema, assim discorre Roberto Rosas¹:

“(...) há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.

Com não menos autoridade, Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegura²:

“Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional. Ao poder Judiciário cabe a competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas qualquer dos poderes responsáveis pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição”.

Mas, em regra, como toda lei é válida e constitucional, esta faculdade reconhecida ao Tribunal de Contas pela Corte Suprema, até mesmo como espécie de controle difuso de constitucionalidade, só pode ser exercitada em casos extremos, nos quais a eiva de inconstitucionalidade se apresente flagrante, sob pena de restar abalada toda a estrutura do ordenamento jurídico no que tange às competências para legislar, aplicar e controlar a constitucionalidade das leis.

¹ ROSAS, Roberto. Direito Sumular. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 146.

² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas - Órgão Constitucional: Funções próprias e funções delegadas. In: Revista de Direito Administrativo, nº 109, jul/set 1972, p. 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Eis o magistério do professor Josaphat Marinho³:

“Quando o particular ou a autoridade entendem que uma lei ou um fato ferem a Constituição, devem usar o remédio nela previsto, e não de opor arbitrariamente ao que é expressão do direito positivo. Se a Constituição aponta, como em nosso sistema, a ação própria para defesa da competência do Executivo e do direito do particular, no apelo ao procedimento instituído se traduz a conduta regular. (...). A suspeita de invalidade ou de inconstitucionalidade não justifica o descumprimento da lei ou do ato normativo, quando se reconhece que só o Poder Judiciário declara formalmente a existência desse estigma. Admitir, portanto, recusa de obediência à lei ou a ato, sem ser provocado o Judiciário e antes de sua decisão importa em confundir poder de interpretar, para esclarecer competência, com poder de julgar a inconstitucionalidade, estranho ao Executivo ...”

E, em decisão proferida no recurso em Mandado de Segurança 14136/ES, pelo Supremo Tribunal Federal, colhe-se a seguinte passagem⁴:

“Inconstitucionalidade - Sem embargo de que, em princípio, compete ao Poder Judiciário a atribuição de declarar inconstitucional uma lei, a jurisprudência tem admitido que o Poder Executivo, também interessado no cumprimento da Constituição, goza da faculdade de não executá-la, submetendo-se aos riscos daí decorrentes, inclusive do ‘impeachment’. Nesse caso, quem for prejudicado se socorrerá dos remédios judiciais ao seu alcance. Recusando cumprimento à lei havida como inconstitucional, o Governador se coloca na mesma posição do particular que se recusa, a seu risco, a desobedecer a lei, aguardando as ações e medidas de quem tiver interesse no cumprimento dela”.

Em resumo, as leis estaduais e municipais contrárias à Constituição Federal e à Carta do respectivo Estado estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade pela Suprema Corte Federal e Tribunal de Justiça local, respectivamente, com seus autores legitimados a impulsionar a ação correspondente:

³ MARINHO, Josaphat. Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo. Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 130.

⁴ STF. Segunda Turma. RMS 14136/ES Rel. Min. Antônio Vilas Boas. DJU 30/11/66.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

*Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20*

Constituição Federal de 1988

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

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

§ 1º. A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Constituição do Estado da Paraíba de 1989

Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar:

a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral da Justiça, estando legitimado para agir:

1 – o Governador do Estado;

2 – a Mesa da Assembleia Legislativa;

3 – o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado;

4 – o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil;

5 – os Partidos Políticos com representação na Assembleia Legislativa;

6 – o Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local;

7 – federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual.

Cabe, assim, mais uma vez, remeter a matéria à Procuradoria Geral de Justiça.

No mérito, conforme o SAGRES foram despendidos no presente exercício com a VIAP R\$778.340,00 até 08/10/2020 no elemento de despesa “**Indenizações e Restituições**”, através de diversas notas de empenho, todas com o histórico “VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REF AOS SERVIÇOS CONTRATOS NO MES DE AGOSTO DE ACORDO COM A LEI Nº 13.908/2019, RESOLUÇÃO 167/2019, CONF AUTORIZAÇÃO”:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

| SAGRES | | | | | | | | | | |
|--|------------|-------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|----------------------------------|--|--|
| Início Municipal Sobre Exercício 2020 João Pessoa Câmara Municipal de João Pessoa Entrar | | | | | | | | | | |
| Empenhos (de 01/01/2020 a 08/10/2020) Detalhes de empenho Filtros | | | | | | | | | | |
| Arraste colunas aqui para agrupá-las | | | | | | | | | | |
| Dados principais | | | | | Valores | | | Natureza da Despesa | Dados Gerais | |
| NP d... | Data | Mês | CPF/CNPJ | Fornecedor | Valor Emp... | Valor Liq... | Valor Pago | Elemento | Histórico | |
| 0000428 | 01/10/2020 | 10-Outubro | 058.130.004-10 | JOAO DOS SANTOS FILHO | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000410 | 21/09/2020 | 09-Setembro | 058.848.334-66 | LUCAS CLEMENTE DE BRITO PEREIRA | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000409 | 17/09/2020 | 09-Setembro | 673.930.554-49 | MARCOS HENRIQUE E SILVA | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000408 | 17/09/2020 | 09-Setembro | 518.509.664-00 | FRANCISCO HENRIQUE DA SILVA | RS 5.800,00 | RS 5.800,00 | RS 5.800,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000407 | 17/09/2020 | 09-Setembro | 148.915.734-49 | HELENA MARIA DUARTE DE HOLANDA | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000406 | 16/09/2020 | 09-Setembro | 00.000.759/8264-12 | FERNANDO PAULO CARRILHO MILANES... | RS 5.400,00 | RS 5.400,00 | RS 5.400,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000401 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 349.855.494-87 | RONIVON RAMALHO DINIZ | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000400 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 789.696.624-72 | MARIA SANDRA PEREIRA DE MARROCOS | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000399 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 285.603.884-00 | EVANDRO SERGIO DE AZEVEDO ARAUJO | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000398 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 043.357.524-74 | DAMASIO FRANCA SEGUNDO NETO | RS 5.300,00 | RS 5.300,00 | RS 5.300,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000397 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 181.553.084-72 | GABRIEL CARVALHO CAMARA | RS 5.000,00 | RS 5.000,00 | RS 5.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000396 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 025.345.954-07 | HELTON RENE NUNES HOLANDA | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000395 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 335.750.705-63 | JOSE LUIZ PEREIRA GONÇALVES | RS 1.200,00 | RS 1.200,00 | RS 1.200,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| 0000394 | 09/09/2020 | 09-Setembro | 797.269.254-87 | ELIZA VIRGINIA DE SOUZA FERNANDES | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | RS 7.000,00 | 93 - Indenizações e Restituições | VLR EMPENHADO P/FAZER FACE AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS F | |
| Soma (Valor Empenhado): | | | | | Soma (Valor Liquidado): | Soma (Valor Pago): | | | | |
| RS 778.340,00 | | | | | RS 778.340,00 | | RS 778.340,00 | | | |

Os fatos aventados pela Auditoria como procedentes:

Legalidade ou não da Resolução 167/2019.

É de se reconhecer, como tem sido reconhecido em âmbito nacional e estadual, competência e autonomia da Câmara Municipal para disciplinar o **ressarcimento de despesas em face da atividade parlamentar, estabelecendo o que pode ou não ser objeto de ressarcimento; o procedimento a ser adotado para que tal ressarcimento ocorra; e, ainda, o valor limite destes.**

Não é constitucional que **ATO DA MESA DA CÂMARA** discipline limites a atuação do **CONTROLE INTERNO** da própria **CÂMARA**, posto que é a própria **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** quem **DEFINE A MATRIZ DE ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE – INTERNO E EXTERNO** – quando estabelece:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, **e pelo sistema de controle interno de cada Poder**”. Grifamos.

Portanto, neste ponto, **PROCEDENTE** a **DENÚNCIA APRESENTADA**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Na defesa relativa a este item o interessado não se pronunciou sobre a questão da atuação do Controle Interno da Câmara.

Os arts. 31 e 74 da Constituição Federal e o caput do art. 59 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) tratam da necessidade de existência do Controle Interno em cada Poder, bem como da sua missão:

Constituição Federal de 1988

*Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de **controle interno** do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

*Art. 74. Os Poderes **Legislativo**, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno** com a **finalidade de**:*

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)

*Art. 59. O Poder **Legislativo**, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o **sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

*Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20*

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Por sua vez, o § 5º da Resolução 167/2019 preceitua:

§ 5º O Coordenador de Controle Interno fiscalizará os gastos apenas no que diz respeito à regularidade fiscal e contábil da documentação comprobatória, cabendo, exclusivamente, ao Vereador responsabilizar-se pela compatibilidade do objeto do gasto com a legislação, fato que o parlamentar atestará expressamente mediante declaração escrita.

Como se observa o mencionado parágrafo limita a atuação do Controle Interno a apresentações formais, descaracterizando a efetiva atribuição do mesmo que é a de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, tanto na forma quanto no seu conteúdo, devendo, inclusive, cuidar de *comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência.*

Assim, é procedente a denúncia quanto a este aspecto, cabendo recomendações para que o Controle Interno exerça em plenitude todo o leque de suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Criação de Verba Indenizatória de Apoio Parlamentar sem estudo de impacto orçamentário e financeiro.

Após citar os artigos 16 e 17 da LRF já mencionados no corpo do relatório, a Auditoria reproduziu parte da Resolução 167/2019:

RESOLUÇÃO Nº 167, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019.

REGULAMENTA A VERBA INDENIZATÓRIA DE ATIVIDADE PARLAMENTAR (VIAP) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA, NA FORMA DO INCISO IV DO ART. 21 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, FAÇO SABER QUE O PODER LEGISLATIVO DECRETA E EU PROMULGO A SEGUINTE RESOLUÇÃO:

Art. 1º Fica instituída a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar - VIAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados o limite mensal de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

Art. 2º A Verba de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas:

- I – contratação de profissional liberal;
- II – manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, compreendendo:
 - a) locação de imóveis;
 - b) condomínio.

(...)

Art. 7º O direito à utilização da Verba se restringe ao período de efetivo exercício do mandato, incluindo o dia de assunção ou reassunção e o do afastamento.

Parágrafo único. Não se consideram como de efetivo exercício os períodos de licença previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa.

Art. 8º O saldo da Verba não utilizado não se acumula ao longo do exercício financeiro, sendo vedada a acumulação de saldo de um mês para o seguinte.

(...)

Art. 11 As despesas decorrentes deste Ato correrão à conta do orçamento da Câmara Municipal de João Pessoa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Entendeu o Órgão Técnico que:

- i. A Resolução 167/2019, ato administrativo, criou uma despesa às expensas do Orçamento da Câmara Municipal, com prazo de duração indeterminado;
- ii. A despesa criada tem o caráter continuado e obrigatório a que se refere o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Forçoso concluir, que se faz necessário que a MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL demonstre a existência de ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO a que se refere o inciso I do art. 16 e a compatibilidade deste com a LEI ORÇAMENTÁRIA EM CURSO, a LDO e o PPA.

O interessado argumentou:

Não possui fundamento a alegação de que a Câmara Municipal criou despesa de caráter continuado sem o respectivo estudo de impacto financeiro e orçamentário.

O referido estudo elaborado pelo Diretor Administrativo e Financeiro da CMJP segue em anexo (Anexo 01), demonstrando o impacto no orçamento dos exercícios de 2020, 2021 e 2020; bem como a declaração do ordenador de despesa de que há adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (Anexo 02).

Acompanha também edição do Semanário Oficial do Município (Anexo 03) com a publicação do QDD Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2020, onde consta na pág. 6 a previsão para pagamento de indenizações e restituições (elemento de despesa: 93).

Por último, quanto à necessidade de previsão específica na LDO da possibilidade de criação de VIAP, conforme demonstrado pela douta Auditoria, não existe tal obrigação. No entanto, a LDO 2020 contempla margem para crescimento de despesa obrigatória de caráter continuado que atende a criação da despesa em tela.

Ao examinar a as alegações apresentadas, o Órgão Técnico sustentou:

Na defesa encartada nos autos, a DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA está datada do dia 21 de DEZEMBRO de 2019, **um sábado**, dia em que, regularmente, **inexiste expediente administrativo na Câmara Municipal de João Pessoa.**

O Projeto de Lei que originou a Lei Municipal nº 13.908/19 foi apresentado em 26/12/2019, fls. 207, e **sem qualquer anexo ao PL**, v. fls. 208.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Indicou a Auditoria que, consultando o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), observam-se os registros seguintes:



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019

[Fazer Nova Pesquisa](#) [Acompanhar Matéria](#) [Etiqueta](#)

Identificação Básica

| | | |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Tipo de Matéria Legislativa | Ano | Número |
| Projeto de Lei Ordinária | 2019 | 1701 |
| Data de Apresentação | Número do Protocolo | Tipo de Apresentação |
| 26/12/2019 | 111089701 | Escrita |

Texto Original

[Projeto de lei ordinária nº 1701 de 2019](#)



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Anexadas (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)

Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Relações Matéria - Assunto (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)

Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Autorias (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)

Total de Autorias: 1

| Autor | Descrição | Primeira Autor |
|---------------------------------|---------------|----------------|
| Mesa Diretora - Diretor de Mesa | Mesa Diretora | Sim |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) **[Despacho Inicial](#)** [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Despachos Iniciais (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)
Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) **[Documento Acessório](#)** [Legislação Citada](#) [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Documentos Acessórios (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)
Nenhum registro encontrado.

[Baixar documentos como PDF único](#) [Baixar documentos compactados](#)



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) **[Legislação Citada](#)** [Numeração](#) [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Legislações (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)
Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) **[Numeração](#)** [Tramitação](#) [Relatoria](#) [Texto](#)

Numerações (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)
Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#) [Anexada](#) [Assunto](#) [Autoria](#) [Despacho Inicial](#) [Documento Acessório](#) [Legislação Citada](#) [Numeração](#) **[Tramitação](#)** [Relatoria](#) [Texto](#)

Tramitações (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)
Total de Tramitações: 3

| Data Tramitação | Unidade Local | Unidade Destino | Status |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 26/12/2019 | Plenário - PLEN | Secretaria Legislativa - SECLEGS | Aprovado em Plenário |
| 26/12/2019 | Secretaria Legislativa - SECLEGS | Plenário - PLEN | Enviado para a Ordem do Dia |
| 26/12/2019 | Mesa Diretora - MD | Secretaria Legislativa - SECLEGS | Enviado para Leitura em Plenário |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

[Início](#)
[Área](#)
[Arquivos](#)
[Autoria](#)
[Despacho Inicial](#)
[Documento Anexado](#)
[Legislação Cível](#)
[Numeração](#)
[Tramitação](#)
Relatorias
[Pesca](#)

Relatorias (Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019)

Nenhum registro encontrado.



Câmara Municipal de João Pessoa
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Projeto de Lei Ordinária nº 1701 de 2019 não possui texto articulado. ✕

Figuras – Navegação no SAPL – em 09/09/2020 – 12h00 / 12h12min

Junto ao PL encontra-se a **JUSTIFICATIVA** abaixo:



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa de Napoleão Laureano

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei visa estabelecer a verba indenizatória concedida aos parlamentares, sendo destinada ao custeio de gastos efetivamente realizados durante o exercício do mandato.

A verba supracitada estará dentro do limite constitucional para despesas da Câmara Municipal de João Pessoa, e é específica a fatos ou a acontecimentos previstos em regulamentos que exijam dispêndio financeiro por parte do parlamentar quando do desempenho das suas atribuições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Ademais, como se observa no SAPL o PL tramitou em **um único dia, desde sua apresentação, inexistindo qualquer registro de que tenha tramitado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa e/ou pela Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Administração Pública.**

Registre-se, todavia, que nos termos do art. 165 do Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa:

“Art. 165 Os projetos elaborados pelas Comissões Permanentes ou Especiais, ou pela Mesa em assunto de sua competência, serão dados à Ordem do Dia da sessão seguinte, independentemente de parecer, salvo requerimento para que seja colocado à análise de uma outra comissão, discutido e aprovado pelo Plenário”.

Para considerar procedente a denúncia quanto ao item em comento com o consequente entendimento pela nulidade do Projeto de Lei que deu causa à Lei 13.908/19, a Auditoria observou não se tratar de matéria de competência da Mesa Diretora, citando o Regimento Interno da Casa. Entendeu que, apesar de ser de autoria da mesma, o PL deveria ter tramitado pelas Comissões Permanentes de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa e de Finanças, Orçamento, Obras e Administração Pública. Além disso considerou descumpridos o disposto no § 1º do art. 17 da LRF no que tange ao aumento de despesa sem demonstrar a compatibilidade orçamentária e, ainda, com ofensa à LRF e ao princípio da legalidade em razão de descumprimento de requisito essencial à sua viabilidade jurídica, obrigatória a todos os poderes e esferas conforme art. 37, caput CF.

O Ministério Público acompanhou o entendimento.

A verba indenizatória, como dito na nomenclatura, é o ressarcimento de despesas relacionadas ao exercício de um mandato, devendo ser liberada mediante requerimento e comprovação de gastos, no caso dos autos, dos Vereadores da Câmara Municipal de João Pessoa.

Não poderia partir de outro Poder a iniciativa de Projeto de Lei Ordinária, com vistas à criação da VIAP e a consequente Resolução regulamentadora, cabendo aplicar o art. 165 do Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa já reproduzido pela Auditoria:

Art. 165 Os projetos elaborados pelas Comissões Permanentes ou Especiais, ou pela Mesa em assunto de sua competência, serão dados à Ordem do Dia da sessão seguinte, independentemente de parecer, salvo requerimento para que seja colocado à análise de uma outra comissão, discutido e aprovado pelo Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Assim, foi obedecido o que consta no RI-CMJP, não cabendo maiores comentários sobre a tramitação do projeto, por ser matéria resolvida internamente pelo Poder Legislativo. A Declaração do Ordenador da Despesa, datada do dia 21 de dezembro de 2019, um sábado (fl. 108), também não merece censura, posto não haver proibição expressa para tanto.

Sobre a estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro o interessado enviou juntamente com a defesa (fl. 107), documento firmado pelo Diretor Administrativo e Financeiro, observando que a arrecadação prevista comporta as despesas com a VIAP. No caso do Orçamento, o defendente enviou os QDD's relativos ao Orçamento Municipal, porém ilegível (fls. 109/198). Em consulta ao Semanário Oficial do Município – edição extraordinária do dia 15/01/2020 se verifica que há previsão orçamentária para indenizações e restituições no valor de R\$2.150.000,00:

| Órgão: 01 - CAMARA MUNICIPAL | | | | | | | | | |
|--|--|------------|-----------|-------|-----|-----|-----|--------------|-----------|
| Unidade Orçamentária: 102 - ASSESSORIA LEGISLATIVA | | | | | | | | | |
| Código | Especificação | Cód.Reduz. | Natureza | Fonte | IDU | ESF | IEP | Detalhamento | TOTAL |
| 01.102.01.031.6001.2601 | ENCARGOS COM PESSOAL ATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL (VEREADORES) EFETUAR O PAGAMENTO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES. ENCARGOS COM PESSOAL ATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL (VEREADORES) | | | | | | | | |
| | | 607 | 3.1.90.11 | 1001 | 00 | FIS | N | 6.000.000 | 6.000.000 |
| 01.102.01.031.6240.2414 | MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS LEGISLAR E JULGAR SOBRE AS MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO NA FORMA DEFINIDA PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL LEGISLATIVO A ATENDER REALIZAÇÃO DE SEMINÁRIO SOBRE TÉCNICAS LEGISLATIVAS PARA TODOS OS VEREADORES (AS), ASSESSORES(AS) E TÉCNICOS(AS) DA CASA NAPOLEÃO LAUREANO PARA APRIMORAMENTO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA (2020) - PAGAMENTO DE INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES | | | | | | | | |
| | | 608 | 3.3.90.14 | 1001 | 00 | FIS | N | 100.000 | |
| | | 609 | 3.3.90.93 | 1001 | 00 | FIS | N | 2.150.000 | 2.250.000 |

Assim, é de se considerar a denúncia improcedente quanto a este aspecto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

No mais com o entendimento da Auditoria que não considerou procedentes os demais fatos denunciados, porém fez observações que devem constar da presente decisão, com destaque para:

Possibilidade de criação de Verba de Indenização de Atividade Parlamentar sem previsão na LDO.

Após reproduzir trechos da CF e da LRF (fls. 72/73) a Auditoria concluiu:

- a) Inexiste obrigação de fazer constar expressamente da LDO a criação, aumento ou expansão de qualquer **despesa**, portanto, não é necessário que a LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS **estabeleça ou indique a possibilidade de criação de VERBA DE INDENIZAÇÃO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR para que esta venha a ser instituída; e,**
- b) Na LDO 2020 do Município de João Pessoa prevê, em tese, a expansão (por criação/aumento) de **despesas obrigatórias de caráter continuado.**

Legalidade ou não do pagamento de ressarcimento de despesas por atividade parlamentar referente ao mês de janeiro, durante o recesso. Regularidade ou não do pagamento de ressarcimento relativo a despesas ocorridas durante o período da pandemia em razão da redução/suspensão de atividades presenciais no legislativo municipal.

Ao examinar as Contas Anuais de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 de Presidentes da Câmara Municipal de João Pessoa **esta Corte de Contas decidiu não ser irregular o pagamento de ajuda de custo/ressarcimento de despesas relativas a atividade parlamentar realizada nos períodos de recesso parlamentar, posto que, a suspensão das atividades do plenário não implicam em suspensão do exercício do mandato eletivo.**

Em coerência com o entendimento deste Sinédrio em torno da possibilidade de ressarcimento de despesas realizadas durante o recesso parlamentar, entende-se possível o ressarcimento dos gastos pertinentes a atividade parlamentar durante o período da PANDEMIA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Ofensa aos princípios da transparência e prestação de contas por parte da Resolução 167/2019.

Como já registrado, item 3.1, é **inconstitucional o dispositivo da citada norma que limita a atuação do Controle Interno, § 5º do art. 4º, quando diz:**

§ 5º O Coordenador de Controle Interno fiscalizará os gastos apenas no que diz respeito à regularidade fiscal e contábil da documentação comprobatória, cabendo, exclusivamente, ao Vereador responsabilizar-se pela compatibilidade do objeto do gasto com a legislação, fato que o parlamentar atestará expressamente mediante declaração escrita.

Posto competir, por força de disposição CONSTITUCIONAL, ao CONTROLE INTERNO o exame da “legalidade, legitimidade, economicidade” da despesa pública.

Por outro lado, em nenhum de seus treze artigos a RESOLUÇÃO cuida da TRANSPARÊNCIA, neste sentido, cabe recomendar a MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA que dê AMPLA E IRRESTRITA PUBLICIDADE, em seu PORTAL, a TODOS OS DOCUMENTOS QUE EMBASAREM O RESSARCIMENTO DE QUE TRATA A CITADA NORMA, organizando-os por VEREADOR e PERÍODO, fazendo referência ao PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO EM FACE DO REQUERIMENTO APRESENTADO, NOTA DE EMPENHO, DOCUMENTO DE PAGAMENTO, CONTRATOS, NOTAS FISCAIS, RECIBOS e tudo o mais que for relacionado às despesas objeto do ressarcimento.

Violação à Constituição Federal ou à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em princípio, presume-se regular e constitucional a RESOLUÇÃO 167/2019 devendo, como já sugerido, se requisitar da MESA DA CÂMARA que comprove a existência de ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO, conforme exigido no art. 16 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

Não retenção de impostos municipais.

Sendo a despesa tratada como RESSARCIMENTO descabe retenção de impostos no momento da liquidação e pagamento dela ao VEREADOR, todavia, na documentação comprobatória das despesas apresentada para fins de ressarcimento **deve-se verificar a regularidade fiscal dos que foram contratados pelos VERADORES e o cumprimento por esses de suas OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS para com a ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL sob pena de GLOSA das DESPESAS e o consequente não ressarcimento.**

Possível burla eleitoral

Após transcrever os artigos 73 a 78 (condutas vedadas) da Lei Federal 9.504/97 que estabelece normas para as eleições, a Auditoria observou:

Por sua vez, a própria RESOLUÇÃO 167/2019 estabelece a seguinte VEDAÇÃO:

Art. 10 Não serão permitidos gastos de caráter eleitoral

Portanto, qualquer **despesa que possuir caráter eleitoral NÃO DEVERÁ SER OBJETO DE RESSARCIMENTO** por parte da CÂMARA sob pena de violação expressa não apenas a citada resolução, mas, igualmente à LEI 9504/97.

É de se observar, por exemplo, que se for constatado uso do imóvel alugado pelo VEREADOR em atividade eleitoral; uso de profissional contratado pelo VEREADOR em atividades de campanha, por exemplo, **os gastos com aluguel, tarifas de serviços públicos, condomínio, remuneração do prestador de serviço NÃO DEVERÃO SER OBJETO DE RESSARCIMENTO**, cabendo ao CONTROLE SOCIAL e ao CONTROLE INTERNO DA CÂMARA acompanhar e zelar para que tais eventos não ocorram, **daí a importância de absoluta e irrestrita transparência e acesso a todos os documentos pertinentes às despesas que forem ressarcidas pelos COFRES PÚBLICOS aos Senhores VERADORES.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

A Auditoria ainda observou que descabe qualquer exercício de interpretação que permita enquadrar outros gastos tais como tarifas de serviços públicos, serviços de limpeza, higiene ou manutenção do imóvel, pagamento de prestadores de serviços que não sejam classificados como profissionais liberais, bem como despesas que configurem relação de emprego entre o Vereador e o profissional liberal por ele contratado, devendo toda despesa comprovadamente estar relacionada com a atividade parlamentar sob pena de glosa.

Diante do exposto, considerando as manifestações retro, que exauriram o exame da matéria, VOTO para que esta Segunda Câmara do TCE/PB decida:

I) CONHECER da denúncia e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE** em vista da limitação da atuação do Controle Interno prevista na Resolução **167/2019**;

II) RECOMENDAR à Mesa da Câmara: **a)** alterar a redação do §5º do art. 4º da Resolução 167/2019 estabelecendo que compete ao Controle Interno fiscalizar o gasto objeto de eventual ressarcimento em toda plenitude; **b)** Fazer constar no portal de transparência da Câmara Municipal toda a documentação relativa às despesas ressarcidas pela Câmara, organizada por Vereador; e **c)** Autorizar o ressarcimento apenas das despesas expressamente previstas na Resolução **167/2019**;

III) COMUNICAR os fatos à Procuradoria Geral de Justiça para avaliar a oportunidade de impetrar ação de inconstitucionalidade;

IV) ANEXAR cópia dos relatórios da Auditoria, do parecer do Ministério Público de Contas e desta decisão aos autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2020 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação das despesas com Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP);

V) COMUNICAR a decisão aos interessados; e

VI) DETERMINAR o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12667/20
Documento TC 39219/20

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 12667/20**, relativos à análise da denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA em face da Câmara Municipal de João Pessoa, sob a gestão do Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO, acerca de criação irregular de Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP), **ACORDAM**, os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER da denúncia e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE** em vista da limitação da atuação do Controle Interno prevista na Resolução **167/2019**;

II) RECOMENDAR à Mesa da Câmara: **a)** alterar a redação do §5º do art. 4º da Resolução 167/2019 estabelecendo que compete ao Controle Interno fiscalizar o gasto objeto de eventual ressarcimento em toda plenitude; **b)** Fazer constar no portal de transparência da Câmara Municipal toda a documentação relativa às despesas ressarcidas pela Câmara, organizada por Vereador; e **c)** Autorizar o ressarcimento apenas das despesas expressamente previstas na Resolução **167/2019**;

III) COMUNICAR os fatos à Procuradoria Geral de Justiça para avaliar a oportunidade de impetrar ação de inconstitucionalidade;

IV) ANEXAR cópia dos relatórios da Auditoria, do parecer do Ministério Público de Contas e desta decisão aos autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2020 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação das despesas com Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP);

V) COMUNICAR a decisão aos interessados; e

VI) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 13 de outubro de 2020.

Assinado 13 de Outubro de 2020 às 19:36



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 20 de Outubro de 2020 às 09:05



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO