



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04771/07

Administração Direta Municipal. Procuradoria Geral do Município de João Pessoa. **Prestação de Contas relativa ao exercício de 2004** – Regularidade com ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO ACI-TC - 1734 /2010

RELATÓRIO:

O presente Processo corresponde à Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2004, da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, tendo por gestor o Srº Walter de Agra Junior.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II - Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI - (DIAFI/DEAGM II/DIAGM VI) deste Tribunal emitiu, com data de 12/01/2010, o relatório inicial de fls. 619/626, concluindo pela constatação de irregularidades, verbis:

- Recebimento de subsídios a maior no valor de R\$ 12.959,93, que deverá ser ressarcido aos cofres do Município;
- Realização de despesas pela Procuradoria Geral do Município, sem a necessária comprovação, no valor de R\$ 614.748,12, com o agravante de que não foram contabilizados, caracterizando-se “CAIXA DOIS”;
- Negligência da Procuradoria Geral do Município, na cobrança de cheques devolvidos por insuficiência de fundos, dos contribuintes municipais, existindo inclusive cheques de ex-vereadores de mais de quatro anos.

Em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, previstos na CF, art. 5º, LIV e LV, foi notificado o gestor responsável, à época, Srº Walter de Agra Junior, tendo o mesmo acudido aos autos para usar do seu direito à apresentação de defesa e de esclarecimentos.

Preliminarmente, arguiu o ex-Procurador-Geral, com escopo no art. 54, da Lei Federal nº 9.784/99, operou-se a prescrição quinquenal do dever de prestar contas, como informado no aduzido diploma, haja vista que a análise inicial, por parte do TCE/PB, ocorrera quando decorridos doze dias do mês de janeiro de 2010, ou seja, mais de cinco anos após o encerramento do exercício financeiro sob exame.

Depois de compulsar detidamente as alegações preliminares e meritórias, o Órgão Auditor emitiu relatório de análise de defesa (fls. 738/745), datado de 28/07/2010, mantendo incólume as conclusões proferidas no exórdio.

O MPJTCE veio aos autos, através de Parecer Opinativo, à fls. 746/755, da lavra do ilustre Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, propugnando nos termos seguintes:

- Irregularidade da vertente prestação de contas com aplicação de multa legal ao ordenador;
- Imputação de débito ao Sr. Walter de Agra Junior no montante de R\$ 12.959,93 referente à percepção em excesso de remuneração;
- Remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria Geral de Justiça para providências penais que entenderem cabíveis;
- Remessa de informações à Receita Federal do Brasil, à Procuradoria da Fazenda Nacional e ao INSS para providências tributárias e previdenciárias de estilo;
- Recomendação à autoridade responsável no sentido de adotar as medidas cabíveis a garantir o crédito público.

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, determinando as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Quanto à preliminar suscitada pelo interessado, qual seja, ocorrência de prescrição quinquenal do dever de prestar contas, acosto-me, na integralidade, ao entendimento do Representante do Parquet, Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, que peço vênia para colacionar excerto deste, verbo ad verbum:

Vale salientar que a Lei nº 9784/99 tem aplicação restrita ao âmbito federal, tendo em vista a ausência de competência federal para editar lei de processo administrativo vinculante de todas as pessoas jurídicas de direito público interno integrantes da federação.

Este é também o entendimento do STJ que se pronunciou através de sua 5ª Turma nos seguintes termos:

“É preciso observar o prazo decadencial estabelecido na legislação de cada pessoa federativa, a partir do início da vigência de cada diploma”. (Agravo Regimental no Resp nº 1.065.032 – DF, rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma do STJ, Dje de 15.12.2008)

A ausência de dispositivo no âmbito estadual fixando prazo mínimo para apreciação de processo administrativo não tem o condão de estabelecer como regra a imprescritibilidade ou sua não sujeição ao instituto da decadência.

A moderna concepção do processo, baseada na busca de sua finalidade real (escopo social do processo), deve partir da noção de conciliação da efetividade com a segurança jurídica. Assim, não pode o jurisdicionado ficar a mercê da boa vontade do Estado, à espera de um pronunciamento, sendo exigido um prazo razoável para apreciação do processo administrativo.

Conforme leciona a Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho² “(...)na ausência de norma de Direito Administrativo relativa a prescrição no âmbito das relações pertinentes ao Poder Público, é cabível proceder à integração por normas do Código Civil que figuram como regras gerais, com caráter manifestamente subsidiário. Este é o caso, v.g., da regra do artigo 205 do novo Código Civil, a qual consagra norma genérica que pode incidir na ausência de prazo constitucional de prescrição ou decadência pertinente às relações jurídicoadministrativas.” Veja-se que o mencionado amolda-se perfeitamente ao caso.

Deste modo, em razão da ausência de norma estadual estabelecendo um prazo razoável, e em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9874/99, esta Procuradoria adota o prazo decenal fixado no artigo 205 do Código Civil, não subsistindo as alegações preliminares do interessado. (grifei)

No que pertine ao excesso de remuneração a título de subsídios do Procurador-Geral do Município de João Pessoa, matéria que guarda estreita semelhança com pretensa percepção excessivas do Secretário Municipal de Finanças de João Pessoa (PCA da Secretaria de Finanças, 2002, Proc. TC nº 3467/07), atribuída ao período em disceptação, já me manifestei, em voto vencedor, do qual trago trechos:

“A falha indicada pela Auditoria - qual seja: excesso remuneratório de Agente Político do Município de João Pessoa (Secretário), compreendido entre os exercícios de 2001/2004 - já foi motivo de várias deliberações desta Corte de Contas no sentido de julgar regulares as remunerações dos Secretários. Como precedentes: Acórdão AC1 TC 1.052/08; Acórdão AC1 TC 1.053/08; Acórdão AC1 TC 1.054/08; Acórdão AC1 TC 1.244/08; Acórdão AC1 TC 1.245/08; Acórdão AC1 TC 0859/09; Acórdão AC1 TC 1.370/09; Acórdão AC1 TC 1.371/09; Acórdão AC1 TC 1.684/09; Acórdão AC1 TC 1.686/09; Acórdão AC1 TC 1.826/09; Acórdão AC1 TC 1.827/09; Acórdão AC1 TC 2.087/09.

Consolidando este entendimento, o Auditor Umberto Silveira Porto, ao relatar o Processo da Prestação de Contas Anuais do exercício de 2003, assim se pronunciou:

“As remunerações que vigoraram no período de 1997/2000, com seus reflexos, portanto, para o quadriênio seguinte (2001/2004), tem como base originária o Decreto Legislativo nº 14, de 24/12/96, e os reajustes posteriormente concedidos pelas leis nºs 8.473/98, 8.809/99 e 9.691/02, já que foram instrumentos legais que concederam reajustes gerais para o funcionalismo municipal, em percentuais médios de respectivamente 20%, 13,33% e 11,11%. Aplicando-se tais percentuais aos valores fixados pelo Decreto Legislativo nº 14/96, verifica-se que as remunerações percebidas pelo ex-Prefeito, ex-vice-Prefeito e pelos então Secretários Municipais situaram-se dentro dos parâmetros constitucionais e legais.”

Ao apreciar esta matéria, nos autos da prestação de contas anual do exercício financeiro de 2003 (Processo TC 5527/02), os Membros desta Corte consignaram, em decisão consubstanciada no

Parecer APL-TC-59/05, acatando o voto vista do Cons. José Marques Mariz, de que as remunerações que vigoraram no período de 1997/2000 e que foram ratificadas para o período seguinte (2001/2004) tiveram como base originária o Decreto Legislativo nº 14 de 24/12/1996, que sofreu reajustes posteriores concedidos através das Leis nºs 8.473/98, 8.809/99 e 9.691/02, alterações estas estendidas a todo o funcionalismo municipal, inclusive aos Agentes Políticos do Município, porquanto, convalidando a legalidades da remuneração percebida pelos gestores municipais.

A discrepância na remuneração constatada pela Auditoria teve como origem a Lei nº 9.313/2000, que ao tratar dos valores das remunerações dos agentes políticos para a legislatura 2001/2004, fixou subsídios na exata medida dos valores estabelecidos pelo Decreto Legislativo nº 14/96, que determinava a remuneração vigente para a legislatura 1997/2000, inobservando os aumentos concedidos, anteriormente, pelas Leis nº 8.473/98 e 8.809/99.

Já durante a vigência da aludida lei, novo aumento de subsídios, com base em reajuste geral do funcionalismo, foi efetivado mediante a Lei nº 9.691/02, o qual esta Casa tem entendido como regular.

Desta feita, quanto ao valor inicial da tabela citada pelo art. 5º da Lei nº 9.313/2000, acosto-me ao entendimento esposado pelo MPJTCE no Processo TC nº 3499/07¹ de que “os valores deveriam ser aqueles fixados em 1996 (R\$ 4.500,00) acrescidos dos índices de reajuste geral estabelecidos nas leis anteriores”. Este entendimento se coaduna com a consulta respondida por esta Corte no Parecer ASPRE nº 041/2002, em que assim dispõe:

“Os Secretários Municipais investidos que são, por nomeação, em cargo ou emprego públicos, se subordinam às regras do regime jurídico adotado pelo município (estatutário ou contratual), sendo-lhe assegurados todos os direitos deferidos aos Servidores Públicos em geral (art. 39, § 3º da Constituição), inclusive a revisão geral anual tratada no inciso X, do art. 37, da Constituição Federal. (Grifo nosso)”

Diante do exposto, depreende-se que não foi recebida remuneração em excesso pelo ex-gestor e que todas as demais despesas constantes nos presentes autos foram executadas em consonância com a norma legal.”

Em relação à realização de despesas pela Procuradoria Geral do Município, sem a necessária comprovação, no valor de R\$ 614.748,12, resta informar que tais dispêndios foram realizados com verbas advindas dos honorários sucumbênciais, os quais eram entendidos pela PGM como privativos dos procuradores em função das disposições constantes no Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94). Portanto, com base nessa percepção, tais ingressos ocorriam em conta corrente desvinculada da administração pública, sem registro contábil orçamentário ou extraorçamentário da Secretaria.

Saliente-se que, a exemplo da PGM/JP, a PGE/PB e a PGM/CC também compartilhavam de idêntica visão sobre as verbas sucumbênciais. Sob a ótica destes órgãos da administração direta, a gerência de tais recursos deveria atender as demandas dos procuradores, inclusive com rateio de parte dos ingressos em questão, e esta não, necessariamente, precisaria seguir o rigor do controle das verbas de natureza pública.

Malgrado a administração destes valores não tenha sido guiada pelos rigorosos procedimentos das despesas públicas, compulsando os autos verifica-se que os documentos acostados pelo interessado são suficientes para comprovar a sua aplicação e, assim sendo, não vislumbro ser cabível qualquer imputação de valor.

Quanto à natureza dos honorários de sucumbência, na PCA da Procuradoria Geral do Estado, exercício 2008, Proc. TC nº 2940/09, firmei posição vencedora, nos seguintes termos:

..., exsurge a necessidade de consignar que este Tribunal em outra ocasião debruçou-se sobre a matéria, durante a análise da PCA da Procuradoria Geral do Município de Campina Grande, exercício 2006², momento em que o Conselheiro Relator Flávio Sátiro Fernandes, em voto lapidar, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim declarou:

“Apesar de ser uma prática comum, não é legítimo, à primeira vista, pagar sucumbência para procurador que já ganha o salário da Prefeitura. Mesmo que a norma municipal enseje que o pagamento é legal, existem diversas decisões, no

¹ PCA da Secretaria de Esporte e Turismo do Município de João Pessoa, exercício de 2003.

² Processo TC nº 07198/08 – Acórdão APL TC nº 507/09.

âmbito da Justiça Federal, contrárias ao pagamento. Conforme as citadas decisões, as disposições constantes no Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às Autarquias, às Fundações instituídas pelo Poder Público, às Empresas Públicas e às Sociedades de Economia Mista. Ou seja, **o advogado que atua, enquanto servidor público, não faz jus aos honorários de sucumbência, os quais não lhes pertencem, mas à própria Administração Pública.**”

“Mesmo que tais honorários fossem de direito dos Procuradores, os recursos devidos teriam que transitar pela contabilidade do Ente Público, com vistas a dar maior transparência às operações.” (grifo nosso)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) em diversas manifestações externou posição, uníssona, considerando a natureza pública dos honorários sucumbenciais. Para ilustrar colaciono alguns desses Decisium:

REsp 190460/ SP; RECURSO ESPECIAL 1998/0072910-0; Ministro Relator Félix Fisher

Ementa:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROCURADORES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VERBA DE CARÁTER NÃO PESSOAL. INCLUSÃO NO TETO REMUNERATÓRIO.

A verba percebida por procuradores em razão do exercício de suas funções, a título de honorários advocatícios, é de natureza pública, e não se reveste de caráter individual, porque paga a todos os procuradores indistintamente, razão pela qual deve ser incluída no cálculo do teto remuneratório. (Precedentes.)

Recurso conhecido e provido" (RESP 254469/SP).

REsp 1008008/SC; RECURSO ESPECIAL 2007/0273975-4; Ministro Relator Francisco Falcão.

Ementa:

PROCESSUAL CIVIL. ARTIGOS 165, 458, INCISOS II E III, 515 E 535, INCISO II, DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. PROCURADOR AUTÁRQUICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. **PATRIMÔNIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. INAPLICABILIDADE DO ART. 21 DO ESTATUTO DA OAB. ART. 4º DA LEI N. 9527/97. FIXAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REEXAME DE PROVA. SÚMULA Nº 07/STJ.

I - Quanto à alegada violação aos artigos 165, 458, incisos II e III, 515 e 535, inciso II, do CPC, tenho que não merece guarida a tese defendida pelo recorrente, eis que o Tribunal a quo, ao apreciar a demanda, manifestou-se sobre todas as questões pertinentes à litis contestatio, fundamentando seu proceder de acordo com os fatos apresentados e com a interpretação dos regramentos legais que entendeu aplicáveis, demonstrando as razões de seu convencimento.

II - No que tange à possibilidade de que os procuradores da Fazenda Nacional percebam as verbas sucumbenciais nos processos em que atuam, a jurisprudência desta é no sentido de que se o advogado atua como servidor público não faz jus à referida verba. Precedentes: AgRg no Ag 706.601/DF, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 02.05.2006; Resp 623038/MG, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 19.12.2005 e Resp 147221/RS, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, DJ de 11.06.2001.

III - Honorários advocatícios fixados segundo critérios de equidade (parágrafos 3º e 4º do artigo 20 do CPC) não podem ser reapreciados, em sede de recurso especial, eis que importa em investigação no campo probatório, incidindo, no caso, o enunciado sumular nº 07 deste STJ. Precedentes: REsp nº 891.503/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 16.03.2007; REsp nº 871.310/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJ de 07.11.2006 e EAREsp nº 370.815/SC, Relator Min.

FERNANDO GONÇALVES, DJ de 01/09/2003.

IV - Recurso especial improvido. (grifo nosso)

Guardando simetria com a jurisprudência, Ministério Público Especial, mediante manifestação do douto Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, ofertou entendimento no sentido de que as verbas em testilha pertencem ao Ente Federado, nos seguintes termos:

“..., tais honorários, por não dizerem respeito à órbita privada dos Procuradores do Fazendário, integram os recursos públicos do Estado e, portanto, devem ser utilizados com eficiência, economicidade e, sobretudo, transparência, facilitando, desse modo, o exercício do controle externo sobre o manuseio dessas quantias. Mas, de acordo com a Auditoria, a conta bancária destinada ao depósito das aludidas verbas sucumbências foi administrada à margem do próprio sistema de contabilidade do Estado (SIAF), fato que, além de inviabilizar o controle interno da Administração Pública, ocasiona sérios embaraços quanto ao exame escorreito da Prestação de Contas em foco.”

Esposado nas pertinentes manifestações nuperes, é fácil concluir que os honorários de sucumbência, quando devidos, são de propriedade do Estado, portanto, necessariamente, em obediência ao Princípio da Unidade de Tesouraria, devem ser registrados como tal e precisam constar no orçamento, com a devida autorização para o seu manuseio na realização de despesas, atendendo ao Princípio da Legalidade, não podendo ser regrado através de Resolução, como ocorre na prática.

Muito embora esteja evidenciada a pecha, traduzida pela ausência de transparência no manuseio destes recursos, a eiva pode ser mitigada na medida que o entendimento, saliente-se, equivocado, do órgão cingia-a na direção de que as aduzidas verbas possuíam natureza privada, sendo assim, não necessitariam observar o rito do manuseio das verbas de gênese pública. Frise-se que este Tribunal em nenhum instante, antes da presente prestação de contas, se debruçou sobre a matéria, emitindo recomendação em sentido oposto, fato que ajudou a perpetuar no tempo a prática, consolidando-a no âmbito da PGE.

Outrossim, a favor do gestor o fato da Auditoria não identificar malversação dos recursos angariados em função do êxito em demanda judiciais ou extrajudiciais.

Dessa forma, cabe recomendação ao atual Procurador Geral no sentido de solicitar ao Chefe do Executivo que elabore e envie projeto de lei à Assembléia Legislativa, no intuito de criar Fundo Especial para captação dos referidos recursos, bem como para disciplinar a sua utilização. Ao adotar as medidas recomendadas, retira-se o véu que encobre a realização de despesas custeadas com esta fonte, facilitando, sobremaneira, os controles, interno e externo.

Por fim, no que toca a possível negligência da Procuradoria Geral do Município, na cobrança de cheques devolvidos por insuficiência de fundos, dos contribuintes municipais, entendo, a exemplo do Ministério Público Especial de Contas, ser cabível recomendação à autoridade responsável no sentido de perseguir a realização do crédito público.

Sem mais delongas, voto:

- *Regularidade com ressalvas da presente Prestação de Contas da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, tendo como responsável o Sr. Walter de Agra Junior;*
- *Recomendação ao atual Procurador Geral do Município no sentido de solicitar ao Chefe do Executivo Municipal que elabore e envie projeto de lei à Câmara dos Vereadores, no intuito de criar Fundo Especial para captação dos honorários advocatícios de sucumbência, bem como para disciplinar a sua utilização;*
- *Recomendação à autoridade responsável no sentido de adotar as medidas cabíveis a garantir o crédito público.*

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2004, da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade do então gestor, Srº Walter de Agra Junior;
- **RECOMENDAR** ao atual Procurador Geral do Município no sentido de solicitar ao Chefe do Executivo Municipal que elabore e envie projeto de lei à Câmara dos Vereadores, no intuito de criar Fundo Especial para captação dos honorários advocatícios de sucumbência, bem como para disciplinar a sua utilização;

- **RECOMENDAR** à autoridade responsável no sentido de adotar as medidas cabíveis a garantir o crédito público.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 18 de novembro de 2010

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE