



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 03874/16

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Legislativo. Câmara Municipal de Cabaceiras. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2015 – Regularidade. Atendimento integral às exigências da LRF.

ACÓRDÃO APL-TC 00424/17

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cabaceiras, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor José Itamar Maracaja Ramos, ex-Presidente daquela Casa Legislativa.

O Grupo Especial de Auditoria (GEA) deste Tribunal emitiu, em 31/10/2016, o relatório eletrônico (fl. 48), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada à Corte. Foi informado que a citada Unidade Gestora atendeu cumulativamente aos requisitos esculpido no artigo 1º da Resolução Administrativa nº 11/2015, razão pela qual sua execução orçamentária foi auditada por meio eletrônico. O anexo à exordial (fls. 49/51) traz as seguintes constatações da Equipe de Instrução:

- 1. O total das Receitas Orçamentárias, provenientes das transferências do Poder Executivo Municipal, alcançou a cifra de R\$ 597.169,80. Por seu turno, as Despesas Orçamentárias perfizeram igual valor, implicando perfeito equilíbrio ao longo do exercício.*
- 2. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal ficou abaixo do limite de 7,00% das receitas tributárias e transferências- RTT, cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 3. As Receitas e Despesas Extraorçamentárias corresponderam ao valor de R\$ 72.999,72.*
- 4. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 6,97% das receitas tributárias e transferidas- RTT, cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 5. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 59,59% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 6. A despesa com pessoal representou 3,58% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2015, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 7. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos pela Secretaria do Tesouro Nacional e não foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.*
- 8. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 9. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

Ao fechar o relatório inaugural, o Corpo Técnico consignou o atendimento aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como às disposições constitucionais aplicáveis ao Poder Legislativo. Não foram encontrados indícios de irregularidades e desconformidades.

Em Cota subscrita pela Chefia do Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II – DEAGM II – (fls. 52/53), assentou-se divergência na apuração da regularidade da remuneração do Presidente da Câmara de Cabaceiras. Ventilou-se a invalidade de normativos estaduais, nomeadamente as Leis 10.061/13 e 10.435/15, aprovadas pela Assembleia Legislativa da Paraíba. A assunção do pressuposto poderia redundar em excesso remuneratório do referido agente político. Não obstante, foi salientado entendimento consagrado pela jurisprudência do Tribunal Pleno, reconhecendo a juridicidade das citadas leis estaduais.

Seguindo o curso da tramitação, o feito foi encaminhado ao Parquet Especial. Inserida cota de autoria do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fl. 63/65), pugnando pela citação ao senhor José Itamar Maracajá Ramos para responder sobre eventual excesso de remuneração do Edil Presidente.

Contrarrrazões carreadas ao caderno eletrônico (fls. 69/71), submetidas à análise da Equipe de Auditoria (fls. 76/80). O GEA reforçou a inexistência de qualquer excesso relacionado ao pagamento de subsídios ao senhor José Itamar Maracaja Ramos. A conclusão partiu do pressuposto de validade das Leis Estaduais 10.061/13 e 10.435/15, até então não contestadas em ações judiciais específicas.

Nova manifestação do Ministério Público de Contas (Parecer nº 00660/17, fls. 82/87), de autoria do já citado Procurador, onde se assentou a ocorrência de excesso de remuneração do Presidente da Mesa Legislativa no curso do exercício de 2015. Tomada tal premissa, sustentou o Representante Ministerial a adoção do seguinte entendimento:

- a) Atendimento parcial aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000.*
- b) Julgamento pela irregularidade das contas em análise, de responsabilidade do senhor José Itamar Maracajá Ramos, durante o exercício de 2015.*
- c) Imputação de débito ao referido gestor no valor de R\$ 16.299,20, em decorrência do excesso remuneratório percebido.*
- d) Aplicação de multa à supramencionada Autoridade Responsável, nos termos do artigo 56, II e III, da LOETCE/PB.*
- e) Recomendação à Câmara Municipal de Cabaceiras no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões.*

Por determinação da Relatoria, o processo foi agendado para a presente sessão, dispensando-se as intimações de estilo, instante em que o Procurador-Geral em exercício, doutor Manoel Antônio dos Santos Neto, em manifestação oral, referendou os termos do Parecer nº 00660/17.

VOTO DO RELATOR:

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais¹, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas². Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos.

Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

¹ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas apresentadas pelo ex-Presidente da Casa Legislativa do Município de Cabaceiras, senhor José Itamar Maracajá Ramos, relativas ao exercício financeiro de 2015.

A Equipe de Instrução informou, no item 9 do anexo ao relatório inicial, que o citado Edil percebeu o montante de R\$ 64.400,00, a título de subsídio pelo exercício da vereança, cumulativamente ao cargo de Presidente do Parlamento. Em sua derradeira manifestação, o GEA afastou a hipótese de excesso.

Todavia, em cota atribuída à Chefia do DEAGM II, foi aventada uma interpretação diversa. No cerne da questão, está a fixação dos subsídios dos Parlamentares da Assembléia 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 Cabaceiras. 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, tomando como ponto inicial o momento da publicação da norma adotada pela Auditoria 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)³.

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 na adoção do parâmetro estabelecido na Lei 9.319/2010.

Assim, na visão da Chefia de Departamento, o patamar derradeiro para os estípedios dos vereadores de Cabaceiras, incluindo o Presidente da Câmara, para o exercício de 2015, seria de R\$ 48.100,80 (20% de R\$ 240.504,00). Considerando que a remuneração do senhor José Nilson alcançou R\$ 62.400,00, eventual excesso passível de devolução totalizaria R\$ 16.299,20, exatamente o valor apontado no Parecer Ministerial nº 00660/17.

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 § 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.

³ 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.

Assim, considerada a percepção anual dos Parlamentares Estaduais em R\$ 298.584,00, o limite máximo dos pagamentos ao Presidente da Casa Legislativa de Cabaceiras ficaria em R\$ 59.716,80, valor ainda inferior ao que lhe foi pago no curso de 2015. Para legitimar o pagamento de R\$ 64.400,00, seria necessário considerar a incidência da verba de representação a que faz jus o Presidente da Assembleia Legislativa Paraibana, o que implicaria elevação do teto do subsídio auferido pelo Chefe do Poder Legislativo Mirim para R\$ 89.575,20. Este é o entendimento esposado na defesa apresentada pelo Edil.

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. Decerto que, subjacente à questão aqui tratada, está a definição sobre as contas de 2012 do responsável pela AL-PB, processo ainda inconcluso (TC nº 04255/13). Não obstante, a composição majoritária deste Órgão Colegiado firmou, até o presente momento, jurisprudência no sentido da possibilidade do pagamento da verba de representação ao Mandatário da AL-PB.

Recentemente, na busca da pacificação da controvérsia, foi editada a Resolução RPL 006/17, onde se determinou a “adoção do subsídio do Deputado Presidente da Assembleia Legislativa, limitado ao valor da remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal (R\$ 33.763,00), como base para calcular, com espeque na população do Município, o teto remuneratório do Presidente da Câmara”, para a legislatura 2017/2020. Todavia, este entendimento não alcançaria as prestações de contas anteriores a 2017.

Destarte, em respeito ao princípio da segurança jurídica e à jurisprudência formada neste Sinédrio, estou afastando a falha.

Pelo exposto, voto pelo(a):

- I. **Regularidade** das contas anuais de responsabilidade do **senhor José Itamar Maracaja Ramos**, Presidente da Câmara Municipal de Cabaceiras, relativas ao exercício de 2015;
- II. **Atendimento Integral** aos preceitos da LRF;
- III. **Arquivamento** dos presentes autos eletrônicos.

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 regulares** as contas anuais de responsabilidade do **senhor José Itamar Maracaja Ramos**, Presidente da Câmara Municipal de Cabaceiras, relativas ao exercício de 2015;
- II. **Declarar o atendimento integral** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2015;
- III. **Determinar o arquivamento** dos presentes autos.

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

João Pessoa, 19 de julho de 2017.

Assinado 25 de Julho de 2017 às 15:35



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 25 de Julho de 2017 às 10:53



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 31 de Julho de 2017 às 12:15



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO