



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 03817/16

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

ACÓRDÃO APL-TC 00324/17

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Riacho dos Cavalos, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor Avany José de Sousa (01/01 a 31/12/2015), Presidente daquela Casa Legislativa.

O Grupo Especial de Auditoria (GEA) deste Tribunal emitiu, em 18/11/2016, o relatório eletrônico (fls. 43/47), 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 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\$ 611.264,00. Por seu turno, as Despesas Orçamentárias perfizeram o valor de R\$ 609.338,98, implicando um pequeno superavit de R\$ 1.925,02 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. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu o montante de R\$ 349.468,68, correspondendo a 57,17% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 4. A despesa com pessoal (R\$ 419.472,32), compreendendo as contribuições patronais, representou 2,80% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2015, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 5. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo e foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.*
- 6. Contribuições previdenciárias patronais empenhadas/pagas no valor de R\$ 70.003,64, inferior às estimativas de recolhimento (R\$ 73.388,42).*
- 7. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal relativas ao exercício em análise.*

Ao fechar o relatório inaugural, o Corpo Técnico consignou o recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 3.384,78.

Em Cota subscrita pela Chefia do Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II – DEAGM II – (fls. 48/49), assentou-se divergência na apuração da regularidade da remuneração do Presidente da Câmara de Riacho dos Cavalos. 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.

Encaminhada defesa pelo Edil Presidente (fls. 52/53), versando exclusivamente sobre a eiva previdenciária. Pronunciamento técnico da Auditoria (fls. 59/61), onde constou reavaliação da irregularidade por força da contabilização de pagamento do benefício de salário-família. Destarte, a estimativa de não recolhimento passou a R\$ 1.398,87.

Ato contínuo, o caderno eletrônico foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, recebendo o Parecer nº 0238/17 (fls. 63/67), da pena da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira. Ante a possibilidade de excesso de remuneração do Presidente da Câmara Legislativa, nos termos arguidos pela Cota da Auditoria, pugnou o Parquet Especial pelo retorno dos autos à Auditoria para refazimento dos cálculos, tomando por fundamento jurídico a Lei Estadual nº 9319/10, bem como para renovação da citação ao gestor, de modo a franquear-lhe oportunidade de defesa sobre a suposta nova pecha.

Derradeiro trânsito pelo GEA que, em sede de complemento de instrução (fls. 69/71), ratificou o entendimento anterior, posto que inexistente pronunciamento judicial suprimindo a validade das normas jurídicas contidas nas Leis 10.061/13 e 10.435/15.

Por determinação da Relatoria, o processo foi agendado para a presente sessão, dispensando-se as intimações de estilo, instante em que a Procuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em manifestação oral, revendo posicionamento outrora exarado, alegando a força dos precedentes e a legítima expectativa do jurisdicionado de ver seu processo julgado na conformidade do entendimento majoritário da Corte de Contas, pugnou pela regularidade com ressalvas das contas em epígrafe, acostada ao posicionamento ministerial inserto no Processo TC nº 3806/16 (Parecer nº 00361/17), PCA da Câmara Municipal de Cubati, exercício 2015, do qual foram extraídos excertos, ipis litteris:

Ressalte-se, ainda, que o MPC entende ser possível e dentro dos princípios da razoabilidade e da moralidade, a remuneração diferenciada por parte do Presidente da Assembléia em relação aos outros Deputados (bem como a do Presidente de Câmara em relação aos demais Vereadores), mormente devido ao acúmulo de suas funções administrativas, no exercício da presidência, com sua função legislativa, desde que se obedecem em relação a eles o disposto na Constituição Federal de 1988 (o limite dos limites são os subsídios do ministro do Supremo Tribunal Federal).

Malgrado a constatação da irregularidade, é indiscutível a força normativa dos precedentes. De forma reiterada, este Sinédrio vem decidindo pela aplicação da verba de representação auferida pelo Presidente da Assembleia Legislativa com fundamento na Lei Estadual n.º 10.061 como limite máximo da remuneração do Presidente das Câmaras de Vereadores.

Neste sentido, o gestor que atua com fulcro em precedente desta Corte não pode sofrer com alteração repentina de entendimento. Desta forma, não vejo como medida de justiça reprovar as contas, ou mesmo aplicar sanção pecuniária, em função da existência da irregularidade subsistente, visto haver precedente neste sentido.

Cabe, contudo, pugnar pela alteração da jurisprudência desta Corte a partir da publicação do julgamento deste processo

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.

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

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, 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.

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 Riacho dos Cavalos, senhor Avany José de Sousa, 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\$ 55.200,00, 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 Riacho dos Cavalos. 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 estipêndios dos vereadores de Riacho dos Cavalos, 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 Avany alcançou R\$ 55.200,00, eventual excesso passível de devolução totalizaria R\$ 7.099,20.

Há, no meu sentir, um erro interpretativo e metodológico na sistemática utilizada. Se porventura o adicional ao Presidente da Assembleia, firmado na norma, viesse a ser invalidado por afronta à Lex Mater, seria por inconstitucionalidade (possível, mas não declarada) do § 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.

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.

Desta forma, se admitida a inconstitucionalidade do § 1º da Lei em comento, o limite a ser usado seria aquele referenciado no caput do citado preceptivo. Clara, portanto, a inadequação da metodologia que retrocedeu à legislação de 2010 para quantificar suposto excesso remuneratório.

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

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

Sobre a sinalização de recolhimento previdenciário a menor, no valor de R\$ 1.398,87, é evidente que a soma é irrelevante para fins de configuração da falha. Ademais, o cômputo de outros benefícios previdenciários além do salário-família, considerado pela Equipe Especialista em sede de análise de defesa, podem reduzir este montante ou mesmo elidir a falha.

Pelo exposto, voto pelo(a):

- I. **Regularidade** das contas anuais de responsabilidade do **senhor Avany José de Sousa**, Presidente da Câmara Municipal de Riacho dos Cavalos, 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 Avany José de Sousa**, Presidente da Câmara Municipal de Riacho dos Cavalos, 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, 07 de junho de 2017.

Assinado 12 de Junho de 2017 às 15:31



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 12 de Junho de 2017 às 15:14



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 13 de Junho de 2017 às 13:19



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL