



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 04023/16

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

ACÓRDÃO APL-TC 00383/ 17

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São José da Lagoa Tapada, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor José Nilson Alves (01/01 a 31/12/2015), ex-Presidente daquela Casa Legislativa.

O Grupo Especial de Auditoria (GEA) deste Tribunal emitiu, em 03/11/2016, o relatório eletrônico (fls. 46/49), 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\$ 596.019,48. Por seu turno, as Despesas Orçamentárias perfizeram o valor de R\$ 595.989,40, implicando um pequeno superavit de R\$ 30,08 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\$ 390.732,00, correspondendo a 65,56% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 4. A despesa com pessoal (R\$ 480.125,72), compreendendo as contribuições patronais, representou 3,42% 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\$ 89.393,72, valor superior às estimativas de recolhimento (R\$ 82.053,72).*
- 7. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal relativas 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. 50/51), assentou-se divergência na apuração da regularidade da remuneração do Presidente da Câmara de São José da Lagoa Tapada. 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 da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fl. 54/55), pugnando pela necessidade de novo pronunciamento da Equipe Técnica sobre eventual excesso de remuneração do Edil Presidente.

Em relatório de complemento de instrução (fls. 57/60), o GEA reforçou a inexistência de qualquer excesso relacionado ao pagamento de subsídios ao senhor José Nilson Alves. 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 (fls. 62/63), de autoria da já citada Procuradora, onde se assentou a ocorrência de excesso de remuneração do Presidente da Mesa Legislativa no curso do exercício de 2015. Tomada tal premissa, sustentou a Representante Ministerial a necessidade de citação do interessado, facultando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Apresentadas as contrarrazões pela via do Documento TC nº 23776/17 (fls. 66/73), levadas à apreciação do Grupo de Instrução, que ratificou, em sede de análise de defesa (fls. 78/81), o mesmo entendimento manifesto na exordial, qual seja: “inexistência de indícios de qualquer irregularidade ou inconformidade ocorrida no exercício financeiro de 2015, inclusive no tocante à remuneração do então Presidente daquela Casa Legislativa”.

Novo encaminhamento ao Ministério Público de Contas, recebendo o Parecer nº 00489/17 (fls. 83/87), também da pena da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, ultimado nos seguintes termos:

- a) Irregularidade das contas em análise, de responsabilidade do senhor José Nilson Alves, referentes ao exercício de 2015;*
- b) Declaração de atendimento aos preceitos da LRF;*
- c) Imputação de débito ao citado gestor, em decorrência do excesso remuneratório percebido, no montante de R\$ 14.299,20;*
- d) Recomendação à atual gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir a falha ora constatada.*

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 obedeçam 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 reprová-las 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.

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.

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 São José da Lagoa Tapada, senhor José Nilson Alves, 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\$ 62.400,00, 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 São José da Lagoa Tapada. 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.

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

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

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.

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 estímulos dos vereadores de São José da Lagoa Tapada, 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\$ 14.299,20, exatamente o valor apontado no Parecer Ministerial nº 00489/17.

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.

Assim, considerada a percepção anual dos Parlamentares Estaduais em R\$ 298.584,00, o limite máximo dos pagamentos ao Presidente da Casa Legislativa de São José da Lagoa Tapada ficaria em R\$ 59.716,80, valor ainda inferior ao que lhe foi pago no curso de 2015. Para legitimar o pagamento de R\$ 62.400,00, 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 Nilson Alves**, Presidente da Câmara Municipal de São José da Lagoa Tapada, 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 Nilson Alves, Presidente da Câmara Municipal de São José da Lagoa Tapada, 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, 28 de junho de 2017.

Assinado 4 de Julho de 2017 às 12:08



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 4 de Julho de 2017 às 10:05



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 2 de Agosto de 2017 às 09:01



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL