



**TRIBUNAL DE CONTAS
ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Parecer Nº 1002/19
Processo TC Nº 04728/19
Natureza: Prestação de Contas Anual
Origem: Câmara Municipal de Juru
Exercício: 2018**

Ementa: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CÂMARA MUNICIPAL DE JURU. EXERCÍCIO DE 2018. IRREGULARIDADES APONTADAS PELO ÓRGÃO AUDITOR. INEXISTÊNCIA DE SERVIDORES EFETIVOS NO QUADRO DE PESSOAL DA CÂMARA. EXCESSO DE REMUNERAÇÃO DO GESTOR DA CÂMARA, APONTADO POR ESTE *PARQUET*. EM PRELIMINAR, PELA CITAÇÃO DA GESTORA. NO MÉRITO, CASO ULTRAPASSADA A PRELIMINAR, PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. RECOMENDAÇÕES.

Os presentes autos tratam da análise da Prestação de Contas Anual da Presidente da Câmara Municipal de Juru, *Senhora Solange Maria Félix da Silva*, referente ao exercício financeiro de 2018.

Consta, às fls. 56/60, *Relatório Prévio sobre a Gestão*, decorrente do processo de acompanhamento, informando que não foram identificadas irregularidades.

Intimação do gestor à fl. 63 para apresentar a prestação de contas anual, seguida de anexação de documentos (fls. 67/109).

Relatório de prestação de contas anual às fls. 117/122, no qual o Órgão Auditor apontou a existência de inconformidades, decorrentes do exame das contas, quais se-

jam: *despesas não comprovadas com assessoria jurídica e com locação de veículos e preenchimento do quadro de pessoal da Câmara com 100% de servidores comissionados.*

Nova intimação do Chefe do Poder Legislativo Municipal à fl. 125 para prestar esclarecimentos acerca do ulterior Relatório da Auditoria, seguida de anexação de defesa às fls. 126/356.

Relatório de análise de defesa às fls. 363/369, no qual a Auditoria concluiu que os argumentos/documentos apresentados foram suficientes para elidir as eivas referentes a despesas sem comprovação. No entanto, com relação à *inexistência de servidores titulares de cargos efetivos no quadro de pessoal da Câmara Municipal, o Órgão Auditor manteve a eiva.*

Na sequência, os presentes autos foram remetidos a este Ministério Público de Contas para exame e oferta de Parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Inicialmente, importa registrar que o presente feito corresponde a processo de prestação de contas relativa ao exercício de 2017, portanto, já submetido às normas substanciadas na Resolução Normativa TC Nº 01/2017, que criou e disciplina o processo de acompanhamento.

A propósito, vale trazer a lume alguns dispositivos da mencionada Resolução Normativa:

Art. 1º. Fica criada na categoria ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO a subcategoria de processo denominada ACOMPANHAMENTO, por meio da qual serão realizados os procedimentos rotineiros de acompanhamento da Gestão Estadual e Municipal.

§ 1º. No primeiro dia útil de cada exercício financeiro serão instaurados 455 processos de acompanhamento, sendo: (...)

Art. 2º. Protocolizados e autuados os processos conforme o art. 1º desta Resolução, os autos eletrônicos serão encaminhados aos departamentos da Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI responsáveis pelo Acompanhamento da Gestão Estadual e Municipal.

(...)

Art. 9º. Após o processamento do balancete relativo a dezembro de cada exercício, será elaborado o Relatório Prévio sobre a Gestão do Poder ou Órgão, com a indicação das falhas e irregularidades não saneadas ao longo do exercício, do qual Gestores e Interessados no processo de acompanhamento serão intimados para apresentação de defesa.

(...)

Art. 10. O Gestor quando da apresentação da respectiva Prestação de Contas Anual deverá, a título de defesa, esclarecer todas as irregularidades

consideradas como remanescentes no Relatório Prévio elaborado na forma prevista art. 9º desta Resolução.

Parágrafo único. Só haverá nova intimação para apresentação de defesa se após o recebimento da Prestação de Contas Anual, a Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI apontar irregularidades que não constarem do Relatório Prévio.

Conforme se pode inferir dos preceitos legais acima transcritos, no Relatório Prévio sobre a Gestão, previsto no art. 9º, deverão ser indicadas eventuais falhas não sanadas no decorrer do exercício (da gestão municipal/estadual), quando do acompanhamento da gestão, viabilizando-se a sua correção, por meio de intimação para apresentação de defesa.

Confere-se, então, oportunidade de apresentação de defesa à autoridade competente, caso irregularidades sejam apontadas nesse Relatório Prévio, as quais se não forem elididas, constarão do futuro Relatório da prestação de contas anual, a serem posteriormente prestadas, onde outras eivas poderão ser indicadas, caso haja constatação dessas pela Auditoria, quando do exame das contas anuais propriamente ditas.

Por seu turno, apenas se constatando, na prestação de contas anual, irregularidades diversas daquelas eventualmente apontadas no Relatório Prévio sobre a Gestão, proceder-se-á a nova intimação do gestor responsável.

No caso dos presentes autos, houve, somente após a análise dos elementos pertinentes à prestação de contas propriamente dita, a constatação de irregularidades, sendo realizada a devida intimação da gestora.

Feitas essas considerações, passa-se à análise individualizada da(s) inconsistência(s) verificada(s) pela Auditoria e por este Órgão Ministerial.

- Inexistência de servidores titulares de cargos efetivos no quadro de pessoal

Sobre esse ponto, evidenciou-se que o quadro de pessoal da Câmara Municipal de Juru é formado apenas por Vereadores e servidores ocupantes de cargos em comissão, inexistindo servidores ocupantes de cargos efetivos.

A respeito, impende mencionar que, pelo princípio da proporcionalidade, deve ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e aqueles em comissão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a seguir transcrito:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo

improvido. (STF - RE 365368 AgR / SC - SANTA CATARINA - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Órgão Julgador: Primeira Turma; Julgamento: 22/05/2007; Publicação: DJ 29-06-2007 PP-00049.) (Grifou-se)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. **O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. **A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.** Precedentes.

(...)

(urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2010-06-0;4125- 2635406)

Conforme observou o Ministro Ricardo Lewandowski no julgado acima, o número de comissionados num determinado ente público deve respeitar o *princípio da proporcionalidade*, sob pena de se configurar em ato ilegal, com comprometimento do pleno exercício das atividades administrativas.

A desproporção entre o número de titulares de servidores de cargos efetivos e de cargos comissionados, assim como a manutenção de apenas cargos em comissão num

órgão ou entidade pública, transforma a exceção em regra, podendo dar azo à violação à regra da obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos públicos.

Portanto, deve ser encaminhada recomendação expressa à gestão da Câmara Municipal de Juru, para adoção das providências cabíveis, a fim de regularizar o quadro de pessoal da Casa Legislativa, guardando a devida proporcionalidade entre o número de servidores ocupantes de cargos efetivos e de cargos comissionados.

- Excesso de remuneração por parte do Presidente da Câmara

Embora o Órgão Auditor não tenha se manifestado acerca dessa possibilidade, esta Representante Ministerial, ao examinar as remunerações percebidas pelos Vereadores no exercício, observou a existência de excesso remuneratório por parte do Presidente, tendo em vista que a remuneração anual do referido gestor correspondeu a R\$ 72.000,00, valor este que ultrapassa o limite de 20%, estabelecido no art. 29, inciso VI, "a", da Carta Magna.

Importa registrar que vinha sendo suscitada nas prestações de contas de Presidentes de Câmara Municipais a possibilidade de ocorrência de excesso na remuneração desses gestores em razão da aplicação da Lei Municipal nº 10.435/15, de constitucionalidade duvidosa, que majorou o subsídio do Presidente da Assembléia Legislativa para R\$ 37.983,00, estabelecendo uma verba de representação ao subsídio do gestor da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba - ALPB.

Ocorre que este Egrégio Tribunal editou a *Resolução Processual RPL –TC-0006/17*¹, para efeito de análise de análise da remuneração percebida pelo Chefe do Poder Legislativo Municipal, determinando que seja adotado o subsídio do Deputado Presidente da Assembléia Legislativa como parâmetro para o cálculo do teto remuneratório dos Presidentes de Câmaras, com espeque na população do Município, limitado ao valor da remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal (R\$ 33.763,00).

Dessa forma, no que se refere à remuneração do Chefe do Poder Legislativo Municipal, observa-se que o Órgão de Instrução, seguindo essa orientação, utilizou como base de cálculo o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, correspondente a R\$ 33.763,00, que multiplicado por 12 (doze) meses, atingiu o total anual de R\$ 405.156,00. Em seguida, aplicou sobre este montante o limite constitucional de 20%, chegando ao valor de R\$ 121.546,80 como valor máximo a ser percebido pelo Presidente da Câmara Municipal, concluindo pela inexistência de excesso, tendo em vista que a remuneração anual do referido gestor equivaleu a R\$ 72.000,00.

No entanto, esta Representante Ministerial, com o devido respeito, e invocando o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público, diverge do entendimento assentado na *Resolução RPL-TC-0006/17*, uma vez que procura manter a coerência com seu posicionamento já adotado em pareceres anteriores que tratam da mesma matéria.

A propósito, a questão, no sentir deste *Parquet*, deve ser examinada objetivamente, mediante a aplicação direta das regras e limites constitucionais atinentes à espécie. A Lei Fundamental Republicana, em seu art. 27, §2º, assentou que o subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assem-

¹ Data da publicação no Diário Oficial Eletrônico: 28/03/2017

bleia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais.

Pois bem, para o exercício em questão, o subsídio do Deputado Federal foi fixado em R\$ 33.763,00, conforme Decreto Legislativo nº 276/14, com vigência a partir de 1º de fevereiro de 2015. Assim, o total anual do subsídio do Deputado Federal, no exercício de 2017, importou em R\$ 405.156,00 (R\$33.763,00 x 12). Ressalte-se que o mencionado Decreto não previa subsídios diferenciados para o Presidente da Câmara dos Deputados.

Na esfera do Estado da Paraíba, o subsídio dos Deputados Estaduais, no exercício de 2017, foi fixado pela Lei Estadual nº 10435/15², que estabeleceu um subsídio de R\$ 25.322,00 ao mês. Todavia, para o Presidente da Assembléia Legislativa, a referida lei estabeleceu um subsídio mensal no valor de R\$ 37.983,00, decorrente da aplicação de um percentual de 50% sobre o total percebido pelo Deputado Estadual (R\$ 25.322,00 + R\$ 12.661,00).³

Observa-se, contudo, que com a entrada em vigor da Lei Estadual n.º 10.435/15, a remuneração da referida autoridade, no citado exercício, atingiu R\$ 455.796,00 (37.983,00 x 12).

Com efeito, embora a mencionada Lei, embora tenha observado o limite constitucional ao estabelecer o subsídio mensal do Deputado Estadual em R\$ 25.322,00, desconsiderou completamente a regra prevista no art. 27, § 2º⁴, da Constituição Federal, ao majorar o subsídio do Presidente da Assembléia Legislativa para R\$ 37.983,00, em flagrante desrespeito ao mandamento constitucional mencionado.

Destarte, entende este Órgão Ministerial que o recebimento por parte do Presidente da Assembleia de qualquer quantia acima do limite estabelecido pela Constituição, alhures delineado, mostra-se inconstitucional, não podendo, assim, ser utilizado como base de cálculo para a remuneração dos gestores dos Poderes Legislativos Municipais.

Portanto, considerando a Lei Estadual 10.435/15⁵ para efeito do limite estabelecido no art. 29, VI da CF/88, a remuneração de um Deputado Estadual da Paraíba, incluindo a do próprio Presidente da Assembléia Legislativa, a ser considerada, deve corresponder a, no máximo, R\$ 25.322,00 ao mês, não podendo ultrapassar o valor total de R\$ 303.864,00 ao ano.

² Art. 1º. Os subsídios mensais dos Deputados Estaduais ficam estabelecidos em R\$ 25.322,00 (vinte e cinco mil e trezentos e vinte e dois reais).

Parágrafo único. O Deputado Estadual investido no cargo de Presidente da Assembléia Legislativa terá subsídio mensal de R\$ 37.983,00 (trinta e sete mil e novecentos e oitenta e três reais), decorrente da aplicação do percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre subsídio estabelecido no "caput" do presente Artigo, correspondente a R\$ 12.661,00 (doze mil e seiscentos e sessenta e um reais).

³ Vide parágrafo único do art. 1º da Lei 10435/15.

⁴ Art. 27 Omissis (...)

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

⁵ Para a legislatura de 2017/2020, esta Representante Ministerial passa a entender não haver mais impedimento para aplicação da Lei nº 10.435/2015 no que se refere à utilização do subsídio mensal dos Deputados Estaduais, no valor nela consignado de R\$ 25.322,00, como parâmetro, posto que a remuneração dos Edís foi fixada em 2016, portanto, após a vigência daquela lei, não configurando, assim, desrespeito ao princípio da anterioridade para fixação da remuneração dos Vereadores, previsto no art. 29, caput, da Constituição Federal.

Conforme essa linha de raciocínio, segundo o comando estampado no art. 29, VI, “a”⁶, da Carta Magna, o subsídio do Presidente da Câmara Municipal de Juru, em 2018, pelo critério do número de habitantes, só poderia corresponder a, no máximo, 20% do correto subsídio do Presidente da Assembleia Legislativa (R\$ 303.864,00), ou seja, **R\$ 60.773,40** ao longo do exercício.

No entanto, conforme apontado pela Auditoria, no exercício em questão, a remuneração do mencionado gestor correspondeu a R\$ 72.000,00⁷.

Feitas essas considerações, e com a devida *venia*, entende esta Representante Ministerial que o total dos subsídios do gestor da Câmara Municipal, no exercício, ultrapassou o limite de 20%, estabelecido pela Carta Magna, restando evidenciado um excesso de remuneração recebida pelo citado gestor, no valor de R\$ 11.226,60 (R\$ 72.000,00 – R\$ 60.773,40), impondo-se, assim, a devolução aos cofres públicos da quantia percebida indevidamente.

Registre-se, por fim, que não se vislumbra proibida a percepção diferenciada por parte do Presidente da Assembleia 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, todavia, a diferença remuneratória não pode extrapolar os limites estabelecidos pela Constituição, devendo, ainda, respeitar sempre os princípios da razoabilidade e da moralidade.

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas do Estado:

1) Em preliminar, pela **citação** da Sra. **Solange Maria Félix da Silva**, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Juru, para, querendo, exercer o contraditório acerca do excesso de remuneração apontado por este *Parquet*, assim o fazendo no resguardo dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

2. Caso superada a preliminar acima suscitada, opina, no mérito, pela:

2.1. Regularidade com ressalvas da prestação de contas em apreço, de responsabilidade da Sra. **Solange Maria Félix da Silva**, gestora da supracitada Câmara;

2.2. Declaração de atendimento dos dispositivos da lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) por parte da sobredita gestora, relativamente ao exercício de 2018;

⁶ Art. 29. Omissis: (...)

VI - **o subsídio dos Vereadores** será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

(...)

a) **em Municípios de até dez mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores **corresponderá a vinte por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais

;

⁷ Ex vi do Relatório Prévio, fls.162/170, item “8”.

2.3. **Imputação de débito** à referida gestora, em função do excesso da remuneração por ele percebido, no valor de R\$ 11.226,60;

2.4. **Recomendação** à gestão do Poder Legislativo Municipal de Juru no sentido de:

a) *Conferir* estrita observância às normas constitucionais referentes aos limites remuneratórios dos gestores de Câmara Municipal (art. 29, VI, “b”).

b) *Regularizar* o quadro de pessoal da Casa Legislativa, promovendo a devida proporcionalidade entre os exercentes de cargos efetivos e de cargos em comissão, bem como provendo os cargos efetivos por meio da realização de concurso público.

É o Parecer.

João Pessoa, 31 de julho de 2019.

Elvira Samara Pereira de Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba