PARECER PAR - GACS LLRP - 11795/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/5044/2013
PROTOCOLO	:	1413425
UNIDADE JURISDICIONADA	:	CAMARA MUNICIPAL DE NAVIRAI
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	CICERO DOS SANTOS
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO A MAIOR. OFENSA AO ART. 29, VI, "B", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988. CUMPRIMENTO DOS ARTIGOS 14, I, 42 "CAPUT", I E VI, E 59, III DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão da CÂMARA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ – MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 1ª Inspetoria de Controle Externo, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

"Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual da Câmara Municipal de Naviraí, referente ao exercício financeiro de 2012, ***NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER***

***APROVAÇÃO**, por esta Corte de Contas, visto que os vereadores receberam o subsídio a maior no montante de R$ 361.570,24."*

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se no prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DA CÂMARA MUNICIPAL

O exame das matérias versadas nos autos será realizado seguindo os seguintes critérios:

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;
2.2.2) Remessa Obrigatória de Dados e Documentos;
2.2.3) Avaliação da Responsabilidade Fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução Orçamentária da Despesa;
2.2.6) Demonstrações Contábeis;
2.2.7) Atendimento às Normas Constitucionais;
2.2.8) Avaliação de Legitimidade e Economicidade; e
2.2.9) Documentos Digitalizados de Veracidade Ideológica Presumida.

2.2.1) Da Manifestação da Inspetoria de Controle Externo

Após o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de **ratificar** os argumentos ora

defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolvimento deste parecer.

2.2.2) Da Remessa Obrigatória de Dados e Documentos

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

2.2.3) Da Avaliação da Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Constituição Federal de 1988 elencaram as seguintes exigências:

Pessoal e encargos			
Fundamento	**Especificação**		**%**
LCF nº 101/2000 – LRF (arts. 20, III, "a")	RCL para base de cálculo	105.596.877,00	-----
	Limite Autorizado	6.335.812,62	6,00
	Gasto Realizado	2.570.299,24	2,43
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça nº 42) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 39)

Obrigações de Despesas Contraídas nos Dois Últimos Quadrimestres do Mandato		
LCF nº 101/2000 – LRF (art. 42, Parágrafo único)	Obrigações a pagar	34.847,67
	Disponibilidade de Caixa	34.847,67
	Resultado do Exame	**Regular**

Fonte: Balanço Patrimonial (peça n. 5)

CF/1988 (art. 164 § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 43)	Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais	**Regular (peça nº 14)**

CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 48, caput)	Transparência e publicidade	**Regular (peça nº 3)**

2.2.4) Do Orçamento

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentária anual deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 1.609/2011 - LOA autorizou para a Câmara Municipal **créditos orçamentários** na ordem de R$ 4.056.500,00, conforme análise ANA-1-ICE-3726/2014, peça nº 42.

No exercício foram abertos créditos adicionais[1], em conformidade com o quadro em baixo, alterando a despesa autorizada para R$ 4.394.826,72, conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Despesa Autorizada com a Realizada) e Decretos, peças nº 9 e 15, e autorização legislativa.

CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS					
DOTAÇÃO INICIAL (a)	**DECRETOS Nº**	**DATA**	**SUPLEMEN-TAÇÃO (b)**	**ANULAÇÃO (c)**	**DOTAÇÃO ATUALIZADA (d) = (b - c)**
	064	01.07.2012	162.180,00	0,00	
	079	05.09.2012	30.000,00	0,00	
	083	02.10.2012	68.000,00	0,00	
	092	02.11.2012	93.146,72	15.000,00	
	097	03.12.2012	140.453,30	140.453,30	
4.056.500,00	**TOTAL**		**493.780,02**	**155.453,30**	**4.394.826,72**
Resultado do Exame					**Regular**

Portanto, restaram atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.5) Execução Orçamentária da Despesa

A execução orçamentária da despesa atendeu à disposição do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria

[1] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 9, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 4.394.826,72 e empenhada na ordem de R$ 4.394.826,72.

2.2.6) Demonstrações Contábeis

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 103, 104 e 105, todos da Lei 4.320/1964.

Na espécie, extrai-se que as contas apresentadas atenderam ao comando das disposições dos artigos acima mencionados, por elaborar:

a) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 4;

b) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 5;

c) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 7,

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os resultados constantes nos quadros, a seguir:

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	32.034,78
2 - Duodécimo Recebido	4.394.826,72
3 - Receita Extraorçamentária	379.306,29
4 – Soma	**4.806.167,79**
5 - Despesa Orçamentária	4.394.826,72
6 - Despesa Extraorçamentária	376.493,40
7 – Soma	**4.771.320,12**
8 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte = (4 - 7)	**34.847,67**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 4.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	4.430.876,00
2 - Variações Passivas.	(4.394.826,72)
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**36.049,28**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 7.

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	1.185.391,43
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	36.049,28
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**1.221.440,71**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 5, 6 e 7.

2.2.7) Atendimento às Normas Constitucionais

A análise da presente conta de gestão deve passar pelo exame do atendimento aos limites expostos na Constituição Federal de 1988.

Nestes termos, ao partir da informação de que o Município de Naviraí/MS possui 50.692 habitantes, dados extraídos em 1 de junho de 2015 do *site* do IBGE (www.cidades.ibge.gov.br), os percentuais autorizados pela norma constitucional são os consignados, conforme tabela a seguir:

Cálculo do limite de 7%, com a despesa total da Câmara Municipal, incluídos subsídios dos Vereadores e excluídos gastos com inativos em relação ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no **§ 5º** do **art. 153** e nos **arts. 158** e **159**, efetivamente realizadas no exercício anterior.			
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
CF/1988 (art. 29-A, inciso I)	Receita Base Constitucional	63.641.475,88	-----
	Limite autorizado	4.454.903,31	7,00
	Despesa Total da Câmara Municipal	4.394.826,72	6,90
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça nº 42) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9)

Cálculo do limite de 70% (setenta por cento) da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores.			
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
CF/1988 (art. 29-A, § 1º)	Duodécimo Recebido	4.394.826,72	------
	Limite autorizado	3.076.378,70	70,00
	Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos Vereadores	2.208.447,29	50,25
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: Balanço Financeiro (peça nº 4) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9)

CF/1988 (art. 29, inciso VI, alínea "b")	Fixação do **subsídio** da **edilidade** para legislatura, de acordo com o limite de 30% em relação ao subsídio do Deputado Estadual.	Folha de Pagamento, peça nº 12.
	Resultado do exame	**Irregular**

A 1ª Inspetoria de Controle Externo alertou que o subsídio dos Vereadores estaria acima do limite constitucional permitido, para tanto, destacou que, como o subsídio do Deputado Estadual era de R$ 12.384,06, o subsídio dos Vereadores, já com a redução de 30%, teria como teto a quantia de **R$ 3.715,21**.

Razão assiste à Inspetoria.

De acordo com o artigo 27, § 2°, da Constituição Federal, o subsídio dos Deputados Estaduais será fixado, no máximo, na razão de 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais e, segundo o artigo 29, VI, da Carta Maior, o subsídio dos Vereadores necessita ter um percentual máximo do salário dos Deputados Estaduais de forma proporcional ao número de habitantes de cada Município.

No caso, como a cidade de Naviraí/MS possuía entre 10.001 e 50.000

habitantes[2], no ano de 2012, o percentual máximo do subsídio dos Vereadores seria de **30% do auferido pelos Deputados Estaduais**, conforme art. 29, VI, "b", da Constituição Federal.

A Lei Municipal n. 1.386/2008 (legislatura 2009/2012) fixou o Subsídio dos Vereadores, no valor de R$ 5.000,00.

Como se vê, da análise da Inspetoria (peça n. 42), foi apurado que o subsídio do Deputado Estadual seria de R$ 12.384,06, para tanto, teve como base a Lei 3.332/2006 (legislatura 2007/2010).

Com razão, não prospera a alegação do Gestor Público no sentido de que o subsídio do Deputado Estadual seria de R$ 20.042,35, pois, tendo como base a Lei Municipal n. 1.386/**2008** (legislatura 2009/2012), a legislação paradigma para fins de limitação de subsídio seria a Lei Estadual 3.332/2006, haja vista que possui relação com a legislatura **2007/2010**.

Assim, à época, como a Lei Estadual 3.332/2006 fixou o subsídio dos Vereadores em R$ 12.384,06, o limite máximo a ser recebido por um Vereador, a título de subsídio, alcançaria o montante de **R$ 3.715,21**.

Na espécie, a Lei Municipal n° 1.386/08, fixou o subsídio para o Presidente da Câmara em R$ 10.000,00, para o Secretário em R$ 7.000,00 e para os demais vereadores em R$ 5.000,00. Depois de sucessivos aumentos lineares, os subsídios foram aumentados, conforme segue tabela abaixo:

	Lei n° 1.386/2008	LC n° 081/2009	LC n° 096/2010	LC n° 112/2012
Presidente	R$ 10.000,00	R$ 11.000,00	R$ 12.210,00	R$ 13.431,00
Secretário	R$ 7.000,00	R$ 7.700,00	R$ 8.547,00	R$ 9.401,70
Demais Vereadores	R$ 5.000,00	R$ 5.500,00	R$ 6.105,00	R$ 6.715,00

[2] De acordo com informações extraídas do site do IBGE (www.cidades.ibge.gov.br), em 2010, a população era de 46.424 habitantes.

A despeito da legislação *supra*, que identificou cronologicamente o valor do subsídio dos Edis, extrai-se da Folha de Pagamento (peça n. 12), que os Vereadores receberam a importância de **R$ 6.000,00**, a tal título, ou seja, acima dos 30% do subsídio do Deputado Estadual, pois, como já ressaltado anteriormente, o limite máximo deveria ser limitado a **R$ 3.715,21**.

Portanto, quanto ao subsídio dos Vereadores, houve infringência ao disposto no art. 29, VI, "b", da Constituição Federal.

Da mesma forma, quanto ao subsídio do Presidente da Câmara (Gean Carlos Volpato) e do Primeiro Secretário (Vanderlei Chagas).

Conforme descrito na resposta à notificação, peça n. 39, a Lei Complementar n. 112/2012 fixou o subsídio do Presidente e do Secretário em valores superiores aos dos Vereadores, *"(...) em função dos mesmos estarem exercendo cargos da mesa diretora e correspondente aos trabalhos e responsabilidades que os mesmos teriam e tem dentro do Legislativo a mais do que os demais vereadores (..)"*.

A discussão sobre a legalidade ou ilegalidade da concessão de verba remuneratória de Vereadores é tema de extenso debate nos Tribunais de Contas do País – TCE´s.

O TCE/MS emitiu parecer (TC/MS – 05555/2009), em resposta à consulta, no sentido da **ilegalidade** da concessão de verba remuneratória para os Vereadores, nos seguintes termos:

> *"O regramento constitucional estabelece que a administração pública deve obedecer, dentre outros princípios, ao da legalidade e moralidade, insculpidos no art. 37, da Carta Magna e, mais especificadamente, o art. 39, § 4º, da Constituição Federal (CF/88), estabelece que os Vereadores serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, sendo vedado que se acrescente qualquer verba remuneratória a remuneração (em sentido amplo) dos detentores de mandatos eletivos do poder legislativo municipal."*
>
> Em contrapartida, em favor da **legalidade** da concessão de verba

remuneratória para os Vereadores, o TCE/SC posicionou-se no sentido de que deve ser incorporada à verba de representação à remuneração mensal dos presidentes das Câmaras de Vereadores[3].

No mesmo rumo, pela **legalidade**, o TCE/SP deliberou que o subsídio do Presidente da Câmara pode ser maior que os dos demais Vereadores, desde que submetido ao limite dito em Constituição[4].

Respeitadas as opiniões divergentes acima explanadas, o subsídio do Presidente da Câmara (no caso, inclui-se o do Secretário) tem que respeitar o teto constitucional (art. 29, VI, da CF) e tal limitação é matéria **incontroversa** pelos Tribunais de Contas do País.

Por oportuno, o Poder Judiciário já se manifestou sobre a matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO MUNICIPAL N. 05/2008. VERBA DE REPRESENTAÇÃO CONFERIDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE IMPÕEM A FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO EM 30% DO VALOR FIXADO PARA OS DEPUTADOS. O VALOR TOTAL DE REMUNERAÇÃO PAGA AO PRESIDENTE DA CÂMARA EXTRAPOLA O TETO CONSTITUCIONAL. PRELIMINARES DE COISA JULGADA, LITISPENDÊNCIA E INÉPCIA REJEITADAS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026091140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 22/06/2009) (TJ-RS - ADI: 70026091140 RS , Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 22/06/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 14/08/2009)"

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE

[3] http://www.tce.sc.gov.br/acom/radio/23583/presidentes-de-c%C3%A2maras-de-vereadores-n%C3%A3o-podem-ganhar-mais-verba-de-representa%C3%A7%C3%A3o
[4] TC 18801/026/01

SUBSÍDIO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMARES DO SUL. VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES CONSITUCIONAIS. TETO CONSTITUCIONAL. Fixação de subsídio em valor que ultrapassa o teto constitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ/RS, nº 70029270915, Julgado em 31/08/2009)

No caso, as verbas remuneratórias recebidas pelo Presidente da Câmara dos Vereadores e pelo 1º Secretário estão incorporadas aos respectivos subsídios e extrapolou o limite constitucional presente no artigo 29, VI, b, da Constituição Federal.

Dessa forma, os subsídios pagos ao Presidente da Câmara dos Vereadores e ao 1º Secretário também se encontram **irregulares**, os quais deverão ser reduzidos aos limites constitucionais que, no caso, alcança o montante de **R$ 3.715,21**.

Recomenda-se, portanto, esta Auditoria pela impugnação dos valores recebidos a maior pelos Vereadores, Presidente da Câmara e Primeiro Secretário.

Cálculo do limite de 5% (cinco por cento) da receita do Município com o total da despesa com a remuneração dos Vereadores.			
Fundamento	Especificação	Valor R$	%
CF/1988 (art. 29, inciso VII)	Receita Total do Município	115.762.675,88	-----
	Limite autorizado	5.788.133,79	5,00
	Despesa com a remuneração dos Vereadores	762.813,22	0,66
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada da PM (Processo TC 5747/2013 – peça n. 26) e Folha de Pagamento (peça nº 12)

2.3.8) Avaliação de Legitimidade e Economicidade

A avaliação da legitimidade e da economicidade não faz parte dos

itens a serem analisados por esta Auditoria para a emissão do presente parecer, sendo objeto de atuação do controle externo a cargo deste Tribunal, por meio de processos de instrumentos de fiscalização dos quais dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

2.2.9) Documentos Digitalizados de Veracidade Ideológica Presumida

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, “caput”, I e VI, e 59, III, da LCE n° 160/2012 (LO-TCE), esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas Contas Anuais de Gestão.

Recomenda-se, portanto, esta Auditoria pela impugnação dos valores recebidos a maior pelos Vereadores, Presidente da Câmara e Primeiro Secretário, nos termos do item 2.2.7.

É o parecer.

Campo Grande, 9 de setembro de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

magl