VOTO GC-5

PROCESSO:	**TCE-RJ Nº 221.295-2/21**
ORIGEM:	**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**
ASSUNTO:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO**
EXERCÍCIO:	**2020**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO. EXERCÍCIO DE 2020. ARTIGO 71, INCISO II, DA CRFB, APLICÁVEL, POR SIMETRIA, ÀS CORTES DE CONTAS ESTADUAIS. ATENDIMENTO DE DILIGÊNCIA INTERNA.

NÃO REALIZAÇÃO DO EXAME DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES. CRITÉRIOS DE MATERIALIDADE, RISCO, RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE ESTABELECIDOS NA RESOLUÇÃO TCE-RJ Nº 302/17.

EXISTÊNCIA DE FALHAS FORMAIS QUE NÃO IMPEDEM O JULGAMENTO DAS CONTAS. REGULARIDADE DAS CONTAS DO RESPONSÁVEL, COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO RESPONSÁVEL. CIÊNCIA AO ATUAL PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Petrópolis, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Sr. Hingo Hammes.

O processo retorna à análise em virtude de decisão plenária datada de 24 de janeiro de 2022, em que foi determinada diligência interna, a fim de que a Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, por intermédio da Coordenadoria competente, informasse o resultado da análise promovida quanto aos pagamentos dos subsídios efetuados aos vereadores da Câmara Municipal de Petrópolis no exercício de 2020, ou, caso tal providência ainda não tivesse sido adotada, procedesse ao referido exame, o qual deveria abranger não menos do que os seguintes pontos, exigidos pela Constituição Federal e por Lei Municipal específica:

- ✓ atendimento ao limite para pagamento de subsídios, previsto no ato fixatório da Câmara (Lei Municipal);
- ✓ atendimento ao limite para pagamento de subsídios, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal (com relação aos subsídios de Deputado Federal);
- ✓ atendimento ao limite para pagamento de subsídios, previsto no artigo 29, VII, da Constituição Federal (em relação à receita do município).
- ✓ atendimento ao limite para pagamento de subsídios, previsto no artigo 37, X, XI e 39, § 4º, da Constituição Federal (com relação ao subsídio do Prefeito e dos Ministros do STF).

Para o cumprimento do *decisum*, os autos foram impulsionados para a Coordenadoria de Auditoria de Contas de Gestão – CAC-GESTÃO, que assim se manifestou (informação datada de 22/03/2022):

> Preliminarmente, se esclarece que a análise da adequação da remuneração dos prefeitos municipais aos critérios constitucionais e legais, até a competência de 2018, era realizada no âmbito do exame das prestações de contas anuais de gestão. A estratégia de não mais analisar a remuneração em sede de prestação de contas, foi apreciada pelo Plenário nos autos da Tomada de Contas especial, processo TCE/RJ nº. 229.448-3/2007, em resposta ao Item 5 da decisão proferida em Sessão de 01/07/2019 a saber:
>
> ***"5 – por DETERMINAÇÃO à SGE para que discipline a análise dos processos que tratem de Remuneração de Agentes Políticos, de forma que haja uma conjunção de esforços entre a SUM e a SUP e não concorrência entre os setores instrutivos."***
>
> Considerando que a matéria não é mais analisada no âmbito da Prestação de Contas Anual de Gestão.
>
> Considerando o Ato Normativo nº. 206/2021 de 27/05/2021, alterado pelo Ato Normativo nº. 2018/2022 de 17/02/2022, cabe a **2ª Coordenadoria de Auditoria de Pagamento de Pessoal – 2ª CAP**, subordinada à **Subsecretaria de Controle de Pessoal – SUB-PESSOAL**, nos termos da alínea "a", do Inciso I do artº. 7º:
>
> ***(...)***
>
> ***I - controlar e fiscalizar a legalidade e legitimidade da despesa com pagamento a servidor público ativo civil ou militar, de natureza remuneratória ou indenizatória, devida por:***
>
> ***a) labor prestado em função da ocupação e desempenho ordinário de atividades vinculadas a mandatos eletivos, cargos, funções, empregos, compreendendo vencimentos, subsídios, soldos, adicionais, gratificações, 13º salário e 1/3 de férias,***
>
> ***(...)***

Sugere-se o encaminhamento do presente processo à **Subsecretaria de Controle de Pessoal – SUB-PESSOAL**, de acordo com o que preceitua o Inciso I do artº. 7º, do Ato Normativo nº. 206/2021 de 27/05/2021, alterado pelo Ato Normativo nº. 2018/2022 de 17/02/2022, em atendimento à Decisão Plenária de 07/03/2022.

O processo então tramitou no âmbito da Subsecretaria de Controle de Pessoal – SUB-PESSOAL e recebeu da 2ª Coordenadoria de Auditoria de Pagamento de Pessoal – 2ª CAP, a seguinte informação, datada de 29/04/2022:

De antemão, cabe aqui traçar um breve histórico a respeito de como têm sido analisados os atos de fixação remuneratória de agentes políticos no âmbito do TCE, especificamente no que tange aos quatro critérios mencionados na diligência em tela.

Até o exercício de 2011, por força de dispositivo constitucional estadual, a então Subsecretária de Controle de Pessoal – SUP analisava os atos de fixação de remuneração de agentes políticos para fins de registro.

Com o advento do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 49/2011, que alterou o artigo 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, foi suprimida a obrigatoriedade de envio desses atos pelos jurisdicionados para registro pelo TCE, o que, contudo, não desonerou a SUP da sua obrigação de fiscalizar a remuneração de agentes políticos por meio de suas coordenadorias subordinadas, **em sede de auditorias governamentais**. Paralelamente a isso, a então Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, promovia suas análises de remuneração de agentes políticos em processos de prestação de contas anuais.

A partir do exercício de 2019, a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE adotou como estratégia não mais analisar a remuneração de agentes políticos em sede de PCA, permanecendo entre as atribuições da SUP a competência dessa análise por meio da realização de auditorias de folha de pagamento (remuneração), sempre que atendidos os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade (significância), previstos na Resolução TCE-RJ nº 302/17.

Observando-se esses critérios na seleção dos objetos de auditoria e visando à eficiência, eficácia e efetividade da atividade de controle externo exercida por esta coordenadoria, optou-se por fiscalizar pontualmente os casos materialmente relevantes, dentre os quais não se incluiu, naquela oportunidade, a análise pormenorizada da remuneração dos vereadores da Câmara Municipal.

Essa irrelevância material é corroborada pela análise histórica das irregularidades na remuneração de agentes políticos, observadas em sede de prestação de contas anual de gestão das Câmaras Municipais (algumas ainda pendentes de parecer conclusivo), onde se verifica uma baixa incidência dessas irregularidades nas análises de 2018/2019[1].

[1] Arquivo anexado "Remuneração Agentes Políticos 2018_2019 (CM) PCA.zip"

Órgão	Sessão	Parecer conclusivo?	Instrução pela regularidade da remuneração	Irregularidade Remuneração	Valor do Débito em R$	débito em UFIR/RJ
CAMARA VASSOURAS	08/07/2020	Não	-	Sim	625,00	189,74
CAMARA QUEIMADOS	17/05/2021	Não	Não	em averiguação	3.627,00	1.088,97
CAMARA TERESOPOLIS	Sem Sessão	Não	Não	em averiguação	26.756,37	8.123,01
CAMARA ITABORAI	08/09/2020	Não	Não	em averiguação	3.136,90	952,94
CAMARA PETROPOLIS	05/07/2021	Não	Sim	-	152,79	46,39
CAMARA ANGRA DOS REIS	03/08/2020	Não	Não	em averiguação	8.350,98	2.535,29
CAMARA MIRACEMA	28/06/2021	Não	Não	em averiguação	40.762,39	12.375,11
CAMARA CAMPOS DOS GOYTACAZES	29/07/2021	Não	Não	em averiguação	2.026,64	409,64
CAMARA SAO JOAO DE MERITI	21/09/2020	Não		em averiguação	6.000,00	1.821,55
CAMARA RESENDE	24/02/2021	Não		Sim	89.644,54	26.203,44
CAMARA SAO JOAO DE MERITI	05/04/2021	Não	Não	Sim	4.574,02	1.337,00
CAMARA ITABORAI	14/06/2021	Não	Não	Sim	51.319,39	15.000,84
CAMARA ITAPERUNA	05/04/2021	Não	Não	Sim	34.331,60	10.035,25
CAMARA MAGE	14/06/2021	Não	Não	em averiguação	33.403,90	9.764,08
CAMARA QUISSAMA	05/04/2021	Não	Não	em averiguação	868,52	253,87
CAMARA QUEIMADOS	29/09/2021	Não	Não	em averiguação	240.219,94	70.217,04
CAMARA SANTO ANTONIO DE PADUA	12/04/2021	Não	Não	em averiguação	37.600,00	10.990,62
				SUBTOTAL	**583.399,98**	**171.344,78**

Conforme se observa do quadro acima, extraído do arquivo em referência mencionado, de um total de 178 prestações de contas, somente apurou-se débito em 17 (9,5% do total) delas. Em nenhum desses casos, porém, foi emitido parecer conclusivo pela irregularidade das contas. Vale ressaltar também que o débito apurado, se de fato confirmado, somaria o montante de R$ 583.399,98 (171.344,78 UFIR-RJ), o que representa somente 0,043% do total estimado das folhas de pagamento das câmaras de vereadores nos anos de 2018 e 2019[2].

Outrossim, a fim de subsidiar a propositura do Plano Anual de Auditoria Governamental para o exercício de 2022, esta Coordenadoria realizou o levantamento dos subsídios dos vereadores nas Câmaras Municipais, especificamente em relação à observância do teto constitucional[3], onde se constatou o seu baixo risco inerente, o que, somado à capacidade operacional disponível, ensejou a preterição dessa análise em privilégio de outras fiscalizações mais sensíveis e urgentes.

Sendo assim, com a devida vênia, solicita-se que seja reconsiderada a decisão pela necessidade do exame pormenorizado da remuneração dos Vereadores da Câmara Municipal, neste momento, haja vista a vigilância contumaz desta Coordenaria em relação aos aspectos que

[2] Considerando-se a estimativa para ambos os exercícios de R$ 676.978.030,47, relativa ao ano de 2019, pela inexistência de dados completos atinentes ao exercício de 2018.
[3] Arquivo anexado "Teto Subsídio Vereadores.zip"

TCE-RJ
Fls. 158
No. Processo: 221295-2/2021

permeiam a remuneração de agentes políticos, sobretudo na ponderação dos critérios previstos na Resolução TCE-RJ nº 302/17 para a escolha das auditorias a serem realizadas.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em parecer datado de 10/05/2022, discordou da instrução.[4]

Em continuidade, os autos foram encaminhados ao meu Gabinete.

É O RELATÓRIO.

Em apertada síntese, a instrução esclarece que desde 2019 a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE não mais analisa qualquer remuneração de agentes políticos em sede de prestação de contas anual de gestão, tendo sido atribuída à então denominada SUP a realização dessa análise, por meio de auditorias de folha de pagamento, sempre que atendidos os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, previstos na Resolução TCE-RJ nº 302/17.

No caso específico da análise da remuneração de vereadores, a aplicação dos citados critérios levou à conclusão de que não se estaria ganhando eficiência, eficácia e efetividade na atividade de controle externo, caso fossem realizadas auditorias de folha de pagamento nas Câmaras. Tal entendimento restou corroborado pelo histórico de baixas incidência e materialidade de irregularidades identificadas nas análises da remuneração de agentes políticos, observadas em sede de prestação de contas anual de gestão das Câmaras Municipais, referentes aos exercícios de 2018/2019. Além disso, levantamento dos subsídios dos vereadores realizado nas Câmaras Municipais revelou baixo risco inerente em relação à falta de observância do teto constitucional.

Nesse ponto, permito-me registrar que a base amostral utilizada pela instância técnica, que reflete a baixa incidência de irregularidades, é resultado, a meu ver, da vigilância que esta Corte de Contas vem exercendo anualmente quando da análise das remunerações recebidas pelos Srs. Edis. Decerto que os

[4] Malgrado os argumentos baseados em estratégia fiscalizatória lançados no relatório elaborado pela 2.ª CAP, o *Parquet* de Contas entende que estes, assentados que são em premissas gerais e abstratas, não podem desafiar decisão plenária proferida em caso concreto pelo Tribunal. Em termos mais diretos: deve-se assumir que o juízo acerca dos parâmetros contidos na Resolução TCE-RJ n.º 302/17 já foi levado a efeito pelo Tribunal ao proferir sua decisão no presente caso, conquanto tacitamente, o que impediria o reexame da questão.
Do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS opina pela manutenção da diligência interna determinada em sessão de 24 de janeiro de 2022.

exames promovidos por este Tribunal, aliados ao poder inibidor inerente às ações de fiscalização, contribuíram sobremaneira para que fossem evitados pagamentos de subsídios não legalmente autorizados, e, assim, fossem alcançados os resultados esperados.

Não obstante, considerando o contexto das informações prestadas pelo corpo instrutivo, entendo, nesta oportunidade, que a solicitação de reconsideração da decisão quanto ao exame pormenorizado da remuneração dos Vereadores da Câmara Municipal, possa ser acolhida.

Superada a questão envolvendo a análise da remuneração dos vereadores, retorno ao exame de mérito das contas.

No momento processual anterior, o corpo instrutivo identificou apenas a ocorrência de falhas de natureza formal e de pequena materialidade nas contas, razão pela qual, em sua proposta de encaminhamento, sugeriu a **regularidade** das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Petrópolis, relativas ao exercício de 2020, com **ressalvas e determinações**, dando quitação ao responsável (informação datada de 08/12/2021). O *Parquet* de Contas concordou com a instrução.

Bem analisados os autos, verifico que a análise empreendida a respeito dos elementos contidos no relatório datado de 08/12/2021 encontra-se bem fundamentada, sendo desnecessário repetir-se a argumentação desenvolvida pelos técnicos desta Corte, a qual passa a integrar este voto em motivação *per relationem*.

Nada obstante, deixo de acompanhar a sugestão de comunicação ao atual Presidente da Câmara, aludida à fl. 123 dos autos, em razão da sua extemporaneidade.

Diante do exposto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e em **DESACORDO** com o Ministério Público Especial. Desse modo

VOTO:

I – pela **REGULARIDADE** da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Petrópolis, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Senhor Hingo Hammes, nos termos do art. 20, II, c/c art. 22, ambos da Lei Complementar n° 63/90, com as **RESSALVAS** e a **DETERMINAÇÕES** abaixo dispostas, dando-lhe **QUITAÇÃO**:

RESSALVA Nº 1:

Quanto ao não envio do Certificado de Auditoria, na forma do Anexo I da Deliberação TCE/RJ n.º 277/2017;

DETERMINAÇÃO Nº 1:

Para que as Prestações de Contas Anuais de Gestão sejam formalizadas com todos os elementos previstos no Anexo I da Deliberação TCE/RJ n.º 277/2017.

RESSALVA Nº 2:

Quanto ao fato de o total de Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020 e de Encargos Compromissados a Pagar, no valor de R$ 1.936.840,45, divergir do Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial – R$ 1.957.899,01;

DETERMINAÇÃO Nº 2:

Para que atente, quando da remessa dos dados da Deliberação TCE/RJ n.º 248/08, que o total de Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020 e de Encargos Compromissados a Pagar devem guardar paridade como o valor do Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

II – pela **CIÊNCIA** da decisão ao Senhor Hingo Hammes e ao atual Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis;

III – findas as providências supra, pelo posterior **ARQUIVAMENTO** do processo.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
Data: 2022.06.01 15:27:57 -03:00
Razão: Processo 221295-2/2021. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 045dbfe7-2590-4c62-a203-7498c8820a98
Local: TCERJ