

TCE/RN
Fl n°
Rubrica: --
Matricula:

Processo n°: 5528/2020 - TC

Assunto: REPRESENTAÇÃO

Unidade jurisdicionada: CÂMARA MUNICIPAL DE MOSSORÓ

Responsáveis: LAWRENCE CARLOS AMORIM DE ARAÚJO e ROSALBA CIARLINI

Procurador-Geral Adjunto municipal: BRENO VINÍCIUS DE GÓIS
- OAB RN 9583

Natal, terça-feira, 9 de março de 2021.

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS. PROCESSO LEGISLATIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE OBSERVÂNCIA A CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO DIREITO POSITIVO. CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. ESTADO DE PANDEMIA POR CORONAVÍRUS. LEI COMPLEMENTAR NACIONAL 173/2020.

I. SINOPSE FÁTICA

Trata-se de representação oferecida pela DIRETORIA DE DESPESA COM PESSOAL - DDP (evento 3) em razão de supostas inconformidades detectadas na Lei 165/2020 do município de Mossoró. Os autos foram registrados no TCE/RN em 31.dez.2020.

Remetido o caderno ao MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC), requereu a oitiva prévia do responsável em 72h (evento 11), o que deferi (evento 14).

No evento 19, a DIRETORIA DE ATOS E EXECUÇÕES (DAE) certificou a efetividade da diligência. A municipalidade acostou manifestação processual datada de 4.fev.2021 - evento 20 (documento 300396/2021). A procuradoria da função legislativa prestou os esclarecimentos que compreendeu pertinentes.

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

No evento 28, o MPC pugnou pela concessão de tutela provisória de urgência. Eis o relato útil do feito. Passo à motivação.

II. MOTIVAÇÃO

Com substrato no art. 27 da norma orgânica vigente, exaro juízo positivo para presidir a instrução. Considerando as razões fático-jurídicas declinadas na representação inserta no evento 3, admito seu processamento.

Em sede de cognição sumária, o problema passa pelo enfrentamento dos seguintes aspectos: (A)necessidade de concessão de medida cautelar (e monitoramento) com o propósito de determinar ao Poder Público local que se abstenha de praticar qualquer ato com o escopo de conferir efeitos jurídicos à lei local 165/2020; (B)atribuição do rito da seletividade processual e garantia do devido processo constitucional.

(A) Necessidade de deferimento tutela de urgência em face da lei local 165/2020. O exame do tópico demanda análise da Lei Complementar (nacional) 173/2020.

Essa norma estabeleceu programa federativo de enfrentamento ao CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (Covid-19). Entre outras medidas, estabeleceu:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [...]

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

A norma é clara: incremento remuneratório para agente público - de qualquer natureza - encontra-se vedado até 31.dez.2021 em decorrência do cenário peculiar da pandemia, o que demanda natural contenção de gastos públicos.

Há, pois, impossibilidade jurídica temporária de emissão de ato normativo que majore qualquer tipo de remuneração. O art. 8º, I (caso dos autos), não se confunde com os demais incisos do dispositivo. Cada item guarda escopo normativo específico.

Ao verificar na rede mundial de computadores o conteúdo sindicalizado, obtive o seguinte teor da LC 165/2020:

LEI COMPLEMENTAR N° 165, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2020. Adequa o subsídio dos vereadores ao artigo 29, VI, "e" da Constituição Federal. A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ; FAÇO SABER que a câmara Municipal aprovou e EU, Prefeita Municipal de Mossoró, sanciono a seguinte Lei Complementar: Art. 1º O subsídio dos vereadores passa a ser de R\$ 15.190,00 (quinze mil, cento e noventa reais), observando-se o art. 29, VI, "e" da Constituição Federal. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, e os seus efeitos financeiros valerão a partir de 1º de janeiro de 2022, ficando revogadas as disposições em contrário. PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró (RN), 31 de dezembro de 2020. ROSALBA CIARLINI Prefeita

Pontuou a unidade instrutiva no evento 3 (item 14) que a Lei (Complementar) 165/2020 fixou o subsídio dos vereadores no importe de R\$ 15.190,00 em 31.dez.2020, posteriormente, ao positivado pela LC (nacional) 173/2020.

No evento 3 (nota de rodapé 9), a DDP informou os subsídios dos agentes públicos de Mossoró em maio de 2020: VEREADORES = R\$ 7.672,33; PRESIDENTE DA CÂMARA = R\$ 10.741,26; PREFEITO = R\$ 11.158,55; VICE-PREFEITO = R\$ 5.579,27.

Em singelo cálculo matemático, obtém-se o percentual do aumento remuneratório: $15.190,00 (-) 7.672,33 = 7.517,67$
→ $7.517,67/7.672,33$ → 97,98%. A título informativo, esclareço o percentual de reajuste do salário mínimo do brasileiro entre 2020 e 2021: $1.100 (-) 1.045 = 55$ → $55/1.045$ → 5,26%.

No evento 20 (documento 300396/2021), o ente subnacional questionou os requisitos para concessão de medida cautelar no caso concreto. Sustentou a inaplicabilidade da súmula 32 do TCE/RN. Pacificou o enunciado:

SÚMULA N° 32 - TCE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA. PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 03 DE JULHO. VEREADORES. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 04 DE AGOSTO. ANO DAS ELEIÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais, respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No evento 3, detectou a DDP haver sido a Lei local 165/2020 publicada em 31.dez.2020, portanto, posteriormente a LC 173/2020 - publicada em 28 de maio de 2020. Em resposta, sustentou a azienda pública (documento 300396/2021):

1.1 Da ausência de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público O diploma legal em análise tem seus efeitos projetados para 01 de janeiro de 2022. Ou seja, a lei impugnada só passará a surtir efeitos em 11 meses.

O efeito prático da lei municipal em questão é, indiscutivelmente, majorar subsídios. **Entrementes, ao**

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

verificar o sítio da prefeitura municipal, eis os dados da pandemia em Mossoró (posição em 02.mar.2021):

-casos confirmados = 14.090;

-óbitos confirmados = 299.

Fonte: <<https://www.prefeiturademossoro.com.br/coronavirus/>>. Acesso em: 25.fev.2021.

Dada a proximidade da cidade de Mossoró com o estado do Ceará, que apresenta números consideráveis de contaminação, há que se ter a máxima cautela no recrudescimento dos gastos públicos. A propósito da problemática, o MPC assim se posicionou - grifo original:

Assim, ao menos em primeira análise, diante da cognição sumária própria das tutelas de urgência, verifica-se presente a fumaça do bom direito na hipótese dos autos, tendo em vista que a legislação municipal ora fiscalizada pode ter desobedecido às exigências encartadas no artigo 21, inciso II, da LRF e da Súmula n° 32 desse TCE/RN.[...]

Por tudo isso, faz-se evidente a concretude tanto do *fumus boni iuris* quanto do *periculum in mora* exigidos para a configuração de medida liminar no presente caso, restando necessário, sob este ângulo, a concessão do requerimento acautelatório por parte dessa Corte de Contas, consoante sugerido pela Diretoria Técnica representante

A proposta para execução de incremento remuneratório, por elevar os gastos públicos, há que ser justificada socialmente (a res é financiada pelo contribuinte). A exigência imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal não é questão burocrática de menor importância.

Em resposta, sustentou o Poder Público municipal: "Ademais, os valores com a despesa relativa ao subsídio dos Vereadores para o ano de 2021 está de acordo com a LDO e a LOA referentes ao exercício financeiro de 2021" (apensado 300396/2021). Não obstante, ao compulsar o caderno, não obtive dados e informações comprobatórios da alegação.

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

O estudo de impacto orçamentário-financeiro desponta como imprescindível à determinação da capacidade fiscal no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, do ente federativo globalmente considerado, para arcar com gastos adicionais em face das receitas orçamentárias previstas periodicamente. Conforme a doutrina de Afonso Gomes de Aguiar, na obra LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2004, p. 101), *sic*:

Antes da edição do ato que promova, de alguma forma, aumento de despesa, deve o Ordenador de Despesa proceder um levantamento correto para saber em quanto esse ato vai provocar de aumento na despesa do exercício e dos dois seguintes. Esse levantamento deve ser procedido de maneira em que fique demonstrada a estimativa do real valor do aumento da despesa a se realizar com a inclusão do novo gasto público, tanto as premissas justificadoras do gasto como os cálculos utilizados para encontrar o seu custo total.

No caso em pauta, além de desconformidade ao prescrito pela LC 173/2020, o responsável pela função legislativa local nada informou se foram cumpridas as exigências materiais da LC (nacional) 101/2000 - cujo fundamento de validade normativa reside na própria Constituição da República (art. 165 §9º II).

Com efeito, somente o confiável estudo de impacto e o atendimento aos limites legais e constitucionais podem garantir que a política remuneratória não acarrete danos ao erário.

Mais: todo ato normativo que aumente a despesa com pessoal, inclusive das CÂMARAS MUNICIPAIS, para que passe a vigorar sem pecha de nulidade, deve estar acompanhado, além dos estudos de impacto, da fidedigna comprovação documental.

Em termos de vereança, ainda, a função legislativa não poderá gastar mais de setenta por cento (70%) de sua receita com folha de pagamento - incluídos os gastos com

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

subsídios dos vereadores (art. 29-A, §1º-A, da CF), o que demanda fiscalização.

A respeito do prazo de publicação das normas, a lei municipal **165/2020** foi publicada em 31.dez.2020, o que também colide com a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020) [...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

À luz do ordenamento estabelecido, o ato normativo objeto da alteração de subsídios deve ter o seu processo legislativo encerrado até **cento e oitenta (180) dias anteriores ao final do mandato**, sendo nulo de pleno direito o ato que provoque o recrudescimento da despesa com pessoal sem atenção ao protocolo prescrito pela LC 101/2000.

Pelo exposto, nem formalmente foi publicada a norma mossoroense no prazo legal. Mais que configurada, assim, a fumaça do bom direito. Quanto ao perigo na demora, se o órgão de controle externo nada fizer, há crível probabilidade de pagamento de despesas não autorizadas (nulas). No caso concreto, é imprescindível a intervenção saneadora por parte do TCE/RN.

Recordo, agora, Lucas 19:40: "Digo-vos que, se estes se calarem, as próprias pedras clamarão". Muito antes, foi a lição de Aristóteles (384-322 a.C.) "[...] o legislador, quando faz suas leis, deve ter os olhos voltados para duas coisas: o país e os homens [...]", p. 49 da obra POLÍTICA.

Compete, pois, ao legislador inspirar os cidadãos e os sentimentos convenientes para formar a ordem das coisas. A

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

meu ver e sentir, em sede de cognição sumária, não é o caso da lei municipal em discussão.

A fumaça do bom direito resta alicerçada na flagrante transgressão a mandamentos positivados. Como dito, o perigo na demora gravita no eixo pagamento de despesas não autorizadas no ano vindouro. Há, pois, que se evitar, hoje, sangria de verbas públicas.

No caso concreto, em jogo está a ordem orçamentário-financeira (bem jurídico intergeracional de natureza difusa), pelo que erige a necessidade de concessão de medida cautelar para DETERMINAR ao PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL:

I) que se abstenha de efetivar qualquer ato de pagamento de remuneração parlamentar majorada com base na Lei municipal 165/2020;

II) que se abstenha de praticar qualquer ato com o escopo de conferir efeitos jurídicos à lei local 165/2020 **até a decisão meritória final** (art. 1º, inciso X, parte inicial, da LC 464/2012);

III) que a DDP monitore o cumprimento da decisão, o que guarda substrato de validade no art. 288 da regra regimental vigente.

Em tese de doutoramento, o tributarista Hugo de Brito Machado defendeu que (2009, p. 23): "A defesa do Erário há de dar-se, em primeiro lugar, mediante a edição de leis justas e também noutros aspectos obedientes à Constituição".¹ Em sede de cognição sumária, não é o que vislumbro da Lei Complementar 165/2020 de Mossoró.

¹ **Fonte:**
<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4003/arquivo5668_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18.jun.2017.

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

(B) **Atribuição de rito mais célere para o feito e garantia do devido processo constitucional.** Preenchidos os requisitos insertos no art. 2º, incisos I, II e III, da Resolução TCE/RN 009/2011, cuja matriz de validade reside no art. 1º §3º da LC 464/2012, o deferimento de rito mais célere para o caso concreto se harmoniza com o preceito constitucional da eficiência, haja vista a configuração, nos autos, dos quesitos materialidade, risco e relevância.

Assim sendo, deve o processo ser remetido à DIRETORIA DE EXPEDIENTE para atribuição do **rito da seletividade e prioridade processuais.**

Como decorrência lógica do art. 5º LIV e LV da Norma Magna vigente (em diálogo com os arts. 37 e 45 I da Lei Orgânica do TCE/RN), deve o atual PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL ser chamado a compor a relação processual em sua integralidade, Sr. LAWRENCE CARLOS AMORIM DE ARAÚJO. Idem no que concerne à autoridade responsável pela sanção da norma ora questionada - Sra. ROSALBA CIARLINI.

Quanto ao exame mais acurado da produção dos efeitos jurídicos da Lei 165/2020, dos limites estabelecidos constitucionalmente para os gastos com subsídios de agentes políticos da municipalidade, as temáticas do ato nulo de pleno direito, da existência (ou não) de dano passível de ressarcimento, da imputação de tutela sancionatória e dos antecedentes dos agentes, tudo isso como consubstancia aspecto ínsito ao mérito processual. Ficará para momento ulterior (cognição exauriente).

Reitero atual fase processual: cognição sumária. Enfrentei "apenas" a necessidade de concessão de medida cautelar, monitoramento, celeridade processual e a garantia do devido processo legal. Dada por vencida a etapa -

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

ponderada à luz do formalismo moderado norteador dos processos de contas - passo ao dispositivo.

III. CONCLUSÃO

Com embasamento nas informações da DDP (evento 3) e na manifestação ministerial (evento 28), PROPONHO O VOTO no seguinte sentido:

a) que o atual presidente da mesa-diretora da função legislativa de Mossoró, abstenha-se de proceder a qualquer pagamento de remuneração majorada dos agentes políticos municipais fixada com base na Lei 165/2020 (art. 120 §1º da LC 464/2012);

b) que os atuais presidente da mesa-diretora da função legislativa de Mossoró e o prefeito da localidade se abstenham de praticar qualquer ato com o escopo de conferir efeitos jurídicos à Lei 165/2020 até a decisão meritória final (art. 1º, inciso X, parte inicial, da LC 464/2012);

c) que a unidade instrutiva (DDP) monitore o cumprimento integral da decisão, o que guarda substrato de validade no art. 288 da regra regimental vigente.

PROPONHO, mais, **atribuição de rito mais célere para o feito**, haja vista preenchidos os requisitos insertos no art. 2º, incisos I, II e III, da Resolução TCE/RN 009/2011, cuja matriz de validade reside no art. 1º §3º da LC 464/2012, devendo o processo ser direcionado à DIRETORIA DE EXPEDIENTE para efetivar o procedimento.

PROPONHO, ainda, com suporte no art. 5º LIV e LV da Norma Magna vigente (em diálogo com os arts. 37 e 45 I da Lei Orgânica do TCE/RN), a CITAÇÃO do Sr. LAWRENCE CARLOS AMORIM DE ARAÚJO - VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

DE MOSSORÓ, bem como da Sra. ROSALBA CIARLINI, ex-prefeita, autoridade responsável pela sanção. Objetivo: compor da triangulação processual em sua integralidade.

PROPONHO, também, que o atual PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL de MOSSORÓ comprove - neste tribunal - **no prazo de trinta (30) dias**, a contar da respectiva cientificação, o efetivo cumprimento da tutela de urgência, sob pena de cominação de *astreinte* individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por cada dia de atraso, tudo com fulcro no art. 110 da Lei Complementar (estadual) n° 464/2012.

PROPONHO a **intimação** dos responsáveis e do atual prefeito mossoroense, para que tomem conhecimento da presente e adotem as medidas cabíveis. Finalmente, ampla divulgação do que for decidido pelo órgão fracionário para efetivação do dever de *accountability* e *disclosure*, em atenção aos comandos positivados no art. 5°, XXXIII, da Constituição de 1988, em diálogo como o art. 1° da LEI NACIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

Ana Paula de Oliveira Gomes
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

(ASSINADO DIGITALMENTE)