



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 561388/17
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE KALORÉ
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE KALORÉ, EDMILSON LUIS STENCEL, GERALDO DONIZETE DE SOUZA, MUNICÍPIO DE KALORÉ, ROZE MARLI DAVANCO MERCURIO, WASHINGTON LUIZ DA SILVA, WILSON DE SOUZA OLIVO JUNIOR
ADVOGADO PROCURADOR: WILSON DE SOUZA OLIVO JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1886/22 - Primeira Câmara

Comunicação de Irregularidade convertida em Tomada de Contas Extraordinária. Município de Kaloré e Câmara Municipal de Kaloré. Lei de fixação dos subsídios do prefeito e do vice-prefeito para a gestão 2017-2020. Regularidade com ressalva, recomendação e encaminhamento.

I – RELATÓRIO DO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária oriunda de Comunicação de Irregularidade¹ proposta pela antiga Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, em razão do pagamento, ao prefeito e ao vice-prefeito do Município de Kaloré, de subsídios acima do valor devido, visto que a Lei Municipal nº 14/2016², que fixou sua remuneração para a legislatura 2017-2020, não foi submetida à sanção do Chefe do Poder Executivo, sendo promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

Foram identificadas as seguintes irregularidades:

Achado 1: ato fixatório não obedeceu ao processo legislativo;

¹ Peça 3.

² P. 1-2 da peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 2: reincidência de irregularidade na forma de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo do Município de Kaloré, não cumprimento da recomendação da unidade técnica durante a legislatura 2013-2016 e valor do subsídio arbitrado como devido para prefeito e vice-prefeito a ser praticado na legislatura 2017-2020;

Achado 3: valores recebidos indevidamente a título de subsídios no exercício de 2017.

A responsabilidade foi imputada aos Senhores Washington Luiz da Silva (achados 1, 2 e 3) e Edmilson Luiz Stencil (achados 1 e 3), respectivamente, prefeito e vice-prefeito do município.

Na inicial, a equipe de fiscalização requereu a suspensão dos valores que vinham sendo praticados, arbitrando-se como subsídio válido para a legislatura 2017-2020 aqueles fixados pela Lei Municipal nº 6/2013³ para a legislatura 2013-2016.

Por meio do Despacho nº 1783/17-GCILB⁴, o feito foi convertido em Tomada de Contas Extraordinária e a tutela de urgência, denegada. Além disso, foi determinado o retorno dos autos à unidade técnica para, *“com base nas atribuições fixadas no Regimento Interno da Câmara e na específica condução do procedimento em questão, (...) apontar o(s) agente(s) político(s) que conduziu(ram) o ato ao arrepio da forma constitucional”*.

Na Informação nº 264/20⁵, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM apresentou o nome dos agentes políticos responsáveis pelo Poder Legislativo Municipal no decorrer da legislatura 2017-2020.

Mediante o Despacho nº 536/20-GCILB⁶, inferiu-se que a Coordenadoria não havia dado atendimento ao Despacho nº 1783/17-GCILB, diante do que os autos foram novamente encaminhados à CGM, com o destaque de que, caso a

³ P. 3-4 da peça 4.

⁴ Peça 11.

⁵ Peça 14.

⁶ Peça 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unidade técnica concluisse pela responsabilidade de outros agentes além dos já apontados na comunicação de irregularidade originariamente proposta, deveria promover o aditamento da peça inaugural.

Pela Instrução nº 1013/20-CGM⁷, a Coordenadoria apresentou aditamento à comunicação de irregularidade, para incluir, como interessada, a Câmara Municipal de Kaloré e, como responsáveis, os seguintes agentes:

a) em relação ao achado 1:

- Senhor Geraldo Donizete de Souza, que, na qualidade de presidente da Câmara Municipal à época, assinou a lei de fixação dos subsídios em questão;
- Senhor Wilson de Souza Olivo Junior, assessor jurídico da Câmara Municipal, que emitiu parecer pela desnecessidade da sanção do prefeito na hipótese;

b) em relação ao achado 2:

- Senhora Roze Marli Davanço Mercurio, controladora interna do Poder Executivo, que, juntamente com o gestor municipal, respondeu ao APA nº 91, referente à legislatura 2013-2016, no qual haviam sido sugeridas medidas para regularização da situação.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 405/20-3PC⁸, requereu a citação dos responsáveis.

Por intermédio do Despacho nº 769/20-GCILB⁹, o aditamento foi recebido para inclusão dos novos agentes responsabilizados, determinando-se a citação dos interessados.

⁷ Peça 17.

⁸ Peça 18.

⁹ Peça 19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Câmara Municipal de Kaloré, por seu representante legal, Senhor Geraldo Carlos Massocatto, e os Senhores Geraldo Donizete de Souza e Wilson de Souza Olivo Júnior apresentaram defesa conjunta às peças 40-41. O Município de Kaloré, por seu prefeito, Senhor Washington Luiz da Silva, e a Senhora Roze Marli Davanço Mercurio pronunciaram-se, respectivamente, às peças 45 e 48-50. Já o Senhor Edmilson Luiz Stencil deixou transcorrer o prazo sem manifestação¹⁰.

Às peças 55-57, os Senhores Geraldo Donizete de Souza e Wilson de Souza Olivo Júnior apresentaram nova manifestação.

Em análise conclusiva, a CGM emitiu a Instrução nº 2125/21¹¹, na qual opinou pela irregularidade das contas, com aplicação de multa aos Senhores Washington Luiz da Silva e Geraldo Donizete de Souza e imputação de débito aos Senhores Washington Luiz da Silva e Edmilson Luiz Stencil.

No Parecer nº 587/21-3PC¹², o órgão ministerial manifestou-se pela regularidade das contas com ressalva, sem emissão de determinação ou aplicação de sanção.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Inicialmente, cabe registrar que este feito está sendo levado a julgamento quase cinco anos após a sua instauração, tendo permanecido, injustificadamente, metade desse período na unidade técnica para atendimento do Despacho nº 1783/17-GCILB¹³.

Referido despacho havia encaminhado os autos à antiga Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM para, “*com base nas atribuições*

¹⁰ Peça 51

¹¹ Peça 58.

¹² Peça 59.

¹³ Peça 11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fixadas no Regimento Interno da Câmara e na específica condução do procedimento em questão, (...) apontar o(s) agente(s) político(s) que conduziu(ram) o ato ao arrepio da forma constitucional”.

O expediente foi remetido àquela unidade em 10/10/2017 e retornou ao gabinete deste relator tão somente em 23/04/2020. Além disso, com a Informação nº 264/20¹⁴, a atual Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM apenas indicou o nome dos Presidentes da Câmara Municipal de Kaloré entre 2015 e 2018, ou seja, não cumpriu devidamente a diligência determinada, conforme salientado no Despacho nº 536/20-GCILB¹⁵.

Não se pode conceber que a unidade técnica demore tanto tempo para apurar um item de baixa complexidade, como no caso, em que foi solicitado o mero apontamento do agente político responsável pelo ato reputado ilegal.

Malgrado o considerável volume de trabalho das unidades técnicas, é preciso reconhecer que esse tipo de falha pode acabar contribuindo decisivamente para que os prazos prescricionais sejam alcançados.

O fato, portanto, deve ser levado ao conhecimento dos gestores da CGM e da Coordenadoria Geral de Fiscalização – CGF para as providências de suas competências, a fim de que a recorrência dessa falha seja evitada.

Feito esse registro, adentro o mérito da presente tomada, cujas irregularidades decorrem do pagamento, em favor do prefeito e do vice-prefeito do Município de Kaloré na gestão 2017-2020, de subsídios acima do valor devido, em razão da invalidade da lei de fixação.

Passo, pois, à análise dos achados indicados pela unidade técnica.

2.1. ATO FIXATÓRIO NÃO OBEDECEU AO PROCESSO LEGISLATIVO

¹⁴ Peça 14.

¹⁵ Peça 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante relatado na inicial, a Lei Municipal nº 14/2016¹⁶, que fixou, para a legislatura 2017-2020, subsídios de R\$ 12.000,00 em favor do prefeito e de R\$ 5.400,00 em favor do vice-prefeito, foi promulgada pelo Presidente do Legislativo sem passar pela sanção do Chefe do Poder Executivo.

Segundo a unidade técnica, a lei é inválida, porquanto não observou o disposto no art. 29, inciso V, e no art. 37, inciso X, da Constituição Federal¹⁷, salientando que lei específica pressupõe obediência completa ao processo legislativo.

A Coordenadoria destacou, ademais, que não procedem os argumentos apresentados pelos responsáveis no Apointamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 2914¹⁸ de que a Lei Orgânica do Município de Kaloré, em seus artigos 14 e 15¹⁹, dispensa a obrigatoriedade de sanção do Chefe do Poder Executivo nos atos de fixação de subsídios do prefeito e do vice-prefeito, haja vista sua incompatibilidade com o art. 29, inciso V, c/c art. 37, inciso X e art. 66, da Constituição da República²⁰, não atendendo, assim, ao devido processo legislativo.

¹⁶ P. 1-2 da peça 4.

¹⁷ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

¹⁸ Peça 5.

¹⁹ “Art. 14 – Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta, para suas atribuições privativas, arts. 15 e 27, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

Art. 15 – é de competência exclusiva da Câmara:

(...)

VII – fixar a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice Prefeito, em cada legislatura, para a subsequente, observando o que dispõe o art. 107, Inciso VIII;”

²⁰ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na defesa, a Câmara Municipal de Kaloré e os Senhores Geraldo Donizete de Souza, presidente do Legislativo à época dos fatos, e Wilson de Souza Olivo Júnior, assessor jurídico da Câmara de Vereadores, aduziram que o projeto de lei foi aprovado pelo Plenário da Câmara e, quando retornou ao presidente, só lhe cabia cumprir o dispositivo do Regimento Interno da Casa que atribui ao presidente a responsabilidade de *“fazer publicar os atos da Mesa Executiva, bem como as Resoluções, os Decretos Legislativos e as leis por ele promulgadas”*, ressaltando que o desrespeito à lei faria o presidente incorrer em improbidade administrativa.

Argumentaram que o parecer emitido pelo advogado é meramente opinativo e não possui nenhum efeito vinculante e que sequer o parecer da Comissão de Justiça e Redação tem caráter definitivo e vinculante, pois pode ser rejeitado pelo Plenário, conforme art. 43, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal²¹.

Sustentaram que, nos termos do art. 2º, § 3º, e do art. 32 da Lei Federal nº 8.906/1994²², a responsabilização do advogado público depende da demonstração de que laborou com culpa ou de que cometeu erro grave, inescusável.

Alegaram que, a teor do art. 29, inciso V, da CF²³, o legislador constituinte foi omissivo quanto à observação, no âmbito municipal, do seu art. 66²⁴, em conjunto com os demais dispositivos aos quais faz referência.

Sublinharam que, segundo o art. 29 da Carta Magna²⁵, o município é regido por sua Lei Orgânica, que, no caso do Município de Kaloré, nunca foi alvo de

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

²¹ “Art. 43º - Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.

§ 2º - Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir ao Plenário para ser discutido e, somente quando rejeitado o parecer prosseguirá o processo de sua tramitação.”

²² “Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

(...)

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

(...)

Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.”

²³ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

²⁴ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer tipo de declaração de inconstitucionalidade, assim como o Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

Expuseram que a lei de fixação dos subsídios foi elaborada em consonância com os artigos 14 e 15, inciso VII, da Lei Orgânica²⁶, cuja redação segue o mesmo sentido dos artigos 48 e 49, inciso VIII, da Constituição Federal²⁷, que estabelecem a competência exclusiva do Congresso Nacional para fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente, não exigindo sanção presidencial.

Arguiram que a Câmara Municipal não foi notificada da irregularidade da lei de fixação dos subsídios referentes à legislatura 2013-2016, para a qual a unidade técnica, no APA nº 91, acatou como válida a Lei Municipal nº 6/2013²⁸, não sancionada pelo prefeito, com a recomendação de alteração da Lei Orgânica. Desse modo, asseveraram não ter o Legislativo agido com dolo intencional nem com má-fé ao elaborar a lei de fixação de subsídios do Executivo Municipal.

Destacaram que os limites constitucionais dos valores dos subsídios foram respeitados, encontrando-se nos mesmos patamares dos municípios vizinhos.

Justificaram que os subsídios do prefeito, em 2016, foram fixados em R\$ 12.000,00 para possibilitar a contratação de médicos, visto que nenhum servidor pode ter salário maior do que a remuneração do chefe do Executivo municipal.

²⁵ "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)"

²⁶ "Art. 14 – Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta, para suas atribuições privativas, arts. 15 e 27, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)"

Art. 15 – é de competência exclusiva da Câmara:

(...)"

VII – fixar a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice Prefeito, em cada legislatura, para a subsequente, observando o que dispõe o art. 107, Inciso VIII;"

²⁷ "Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)"

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)"

VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"

²⁸ P. 3-4 da peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmaram que a Câmara sempre seguiu as orientações do Tribunal de Contas e que será apresentado projeto de lei objetivando a alteração da Lei Orgânica e outro alterando o Regimento Interno.

Ponderaram, finalmente, que, como no APA nº 91 o Tribunal considerou válida a lei de fixação dos subsídios, por ter seguido a Lei Orgânica, e acatou as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo, deve, nesse momento, ser dada à Câmara de Vereadores a mesma oportunidade de alterar sua legislação, sanando definitivamente o vício, bem assim deve ser considerada válida a Lei nº 14/2016²⁹, julgando-se a presente tomada regular com ressalva, de modo a conferir isonomia com relação ao tratamento dado ao município.

Em manifestações complementares, os interessados acrescentaram que a Constituição Federal em nenhum momento determina que a lei de fixação dos subsídios do prefeito e do vice-prefeito seja sancionada pelo Chefe do Poder Executivo ou que o processo legislativo federal seja aplicável aos municípios, tendo, ao contrário, dado autonomia aos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local.

Reiteraram que o processo legislativo está de acordo com as disposições da Carta Magna, da Lei Orgânica (artigos 14 e 15³⁰) e do Regimento Interno da Câmara (artigos 20, parágrafo único, inciso IV, e 219³¹).

²⁹ P. 1-2 da peça 4.

³⁰ “Art. 14 – Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta, para suas atribuições privativas, arts. 15 e 27, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

Art. 15 – é de competência exclusiva da Câmara:

(...)

VII – fixar a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice Prefeito, em cada legislatura, para a subsequente, observando o que dispõe o art. 107, Inciso VIII;”

³¹ “Art. 20º - O Presidente é o representante da Câmara Municipal nas suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativas e diretivas de todas as atividades internas.

Parágrafo Único: - Compete privativamente ao Presidente da Câmara:

(...)

IV - promulgar as Resoluções e os Decretos Legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário e não foram promulgados pelo Prefeito Municipal;

(...)

Art. 219 – Os projetos de resolução e de decreto legislativo, quando aprovados pela Câmara Municipal, e as leis com sanção tácita ou com rejeição de veto, serão promulgadas pelo Presidente do Legislativo Municipal. Parágrafo Único – A fórmula de promulgação a ser usada pelo Presidente é a seguinte: ‘Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte...’.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Noticiaram, por fim, que a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Casa de Leis foram alterados, adequando o processo legislativo municipal ao federal.

O Município de Kaloré e o Senhor Washington Luiz da Silva asseveraram ser incontroverso que a lei questionada observou a iniciativa, pois a sua propositura partiu da própria Câmara Municipal.

Salientaram que o valor fixado é condizente com os limites impostos nos artigos 37, inciso XI, e 39, § 4º, da Constituição Federal³².

Alegaram que a fixação do subsídio para a gestão 2017-2020 foi feita por lei específica, com sanção tácita do prefeito, que não a vetou nem a sancionou, sendo o próximo passo a promulgação, realizada pelo Presidente da Câmara.

Sustentaram que o vício poderia ter sido rechaçado ou derrubado por iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo em 2016, se assim entendesse como irregular, mas não o fez, e que, ao não se opor acerca da lei criada, o prefeito convalidou o ato, de tal forma que a ausência de contestação de sua parte traduz, juridicamente, uma sanção tácita.

Afirmaram que este Tribunal já decidiu acerca do tema no Acórdão nº 465/12-STP³³ e que a iniciativa do Poder Legislativo para a propositura da lei é o destaque de todo processo de fixação de subsídio de prefeitos, sendo a sanção ou

³² "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI."

³³ Consulta nº 160655/11. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Heinz Georg Herwig, Caio Marcio Nogueira Soares e Hermas Eurides Brandão e Auditores Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

promulgação, como consequência do ato, o menor destaque numa análise de legalidade.

Argumentaram que o erro formal não caracteriza uma nulidade ou ilegalidade, pois, caso a lei aprovada fosse enviada ao Poder Executivo para sanção, ela seria sancionada ou vetada e, caso vetada, o veto poderia ser derrubado e a lei, promulgada pelo presidente da Câmara Municipal, ou seja, o ápice seria a promulgação pelo presidente do Legislativo, fato que ocorreu na hipótese, nos termos do Regimento Interno da Câmara de Vereadores e da Lei Orgânica do município.

Requereram, destarte, que a promulgação da Lei Municipal nº 14/2016³⁴ seja considerada como ato legal e válido, que os valores aprovados sejam considerados válidos, por não haver má-fé ou dano ao erário e porque a propositura e procedimentos foram realizados em conformidade com a Constituição Federal, com o Regimento Interno da Câmara e com a Lei Orgânica do município, e que não sejam aplicadas multas ou determinada a devolução de valores.

Na instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM explanou que a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo municipal se dá por lei específica, em sentido estrito, formal, e não por qualquer outro ato legislativo que não cumpra os requisitos e as formalidades de uma lei específica.

Discorreu que a autorização para fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo da União por meio de decreto legislativo é norma específica aplicável somente ao caso exposto na Constituição Federal (artigos 48 e 49, inciso VIII³⁵), constituindo exceção à norma geral exposta no art. 37, inciso X³⁶, e que a

³⁴ P. 1-2 da peça 4.

³⁵ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

³⁶ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Orgânica do município não tem o condão de criar a mesma exceção ao mandamento constitucional.

Aduziu não ser possível invocar o processo legislativo aplicável à União para a realidade municipal por simples simetria, porquanto a Constituição da República foi específica em dispensar a sanção do chefe do executivo para o caso da fixação a remuneração dos agentes políticos da União.

Inferiu, destarte, não haver que se falar em sanção tácita.

Assinalou que a Lei Orgânica municipal dispõe que o presidente da Câmara representa o Poder Legislativo (art. 22, § 2º³⁷) e que, portanto, cabia-lhe fazer cumprir o mandamento constitucional, submetendo a fixação do subsídio à sanção do Chefe do Poder Executivo.

Em relação à alteração da Lei Orgânica, salientou que, como a irregularidade decorre de desobediência à norma constitucional, com impossibilidade de retorno ao *status quo ante*, é ela insanável, conforme a Súmula nº 8 desta Corte, não podendo dita alteração ser admitida como saneamento dos achados.

Concluiu, dessa feita, pela irregularidade do item, afastando tão somente a responsabilidade do Senhor Edmilson Luiz Stencil, vice-prefeito, eis que os atos de encaminhamento para sanção e de sanção são de responsabilidade do presidente da Câmara de Vereadores e do prefeito, respectivamente.

O órgão ministerial, por sua vez, entendeu que as contas devem ser julgadas regulares com ressalva, sem determinação e sem sanção.

Para tanto, considerou que, como no APA nº 91, a orientação administrativa bastou para corrigir o equívoco, cabe, no presente caso, o uso da mesma força.

³⁷ "Art. 22 - A Mesa da Câmara Municipal será composta de um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário, um Primeiro Secretário e um Segundo Secretário, eleitos para mandato de dois anos.
(...)
§ 2º - O Presidente representa o Poder Legislativo."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmou não haver indícios de lesão ao erário ou ao interesse público por meio da fixação dos subsídios, mas apenas descumprimento de uma formalidade do procedimento.

Reputou desproporcional a aplicação de multa aos agentes envolvidos e ao advogado parecerista, pois não se pode sustentar a ocorrência de erro grosseiro, uma vez que, a princípio, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara não exigiam a sanção da lei pelo prefeito.

Avaliou que o Legislativo municipal demonstrou ser diligente e já providenciou a alteração das normas locais a fim de atender à inclinação deste Tribunal, de modo que a irregularidade restou devidamente dirimida.

Divergindo do posicionamento do Ministério Público de Contas, acompanho a instrução da unidade técnica.

Assim dispõem o art. 29, inciso V, e o art. 37, inciso X³⁸, da Constituição Federal, na redação lhes conferida pela Emenda Constitucional nº 19/1998:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

³⁸ Na sua redação original, assim dispunham:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

(...)

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;” (grifos nossos)

Da leitura desses dispositivos, infere-se que a fixação do subsídio do prefeito e do vice-prefeito demanda a edição de lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal.

Na hipótese dos autos, a Câmara de Vereadores bem exerceu sua iniciativa privativa ao propor projeto de lei para a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo municipal.

Entretanto, dito projeto, após aprovado pelo Legislativo, não foi submetido ao prefeito para sanção ou veto, etapa esta constitutiva da lei e que não poderia ter sido suprimida.

Com efeito, a sanção é pressuposto de existência da lei, em sentido estrito. Nesse viés, o processo de sua formação exige a participação do Poder Executivo, verificada no momento em que o projeto lhe é enviado para sanção ou veto. A sua concordância com a deliberação legislativa transforma o projeto em lei, conforme os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁹:

“A sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito. É operação integradora da feitura da lei, conforme unanimemente reconhece a doutrina. E isso se vê bem patente no art. 66, caput, da Constituição, onde se dispõe que ‘a Câmara na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará’.”

Disso decorre que a sanção não é formalidade de somenos importância, mas sim etapa essencial de criação da lei.

Na ausência de observância a essa fase do processo legislativo, resta, tão somente, depreender, no caso em análise, a inexistência da lei, *stricto sensu*, no

³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 213.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mundo jurídico, podendo ser conferido ao ato, tão somente, o *status* de resolução ou de decreto legislativo.

Contudo, como a Constituição da República exige que os subsídios do prefeito e do vice-prefeito sejam fixados por lei formal e específica, não pode ser admitido como válido decreto legislativo ou resolução que verse sobre o tema.

A esse respeito, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

“AÇÃO POPULAR. LIMINAR PARA A SUSPENSÃO DE ‘DECRETO LEGISLATIVO’ INQUINADO DE LESIVO AO ERÁRIO. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. MATÉRIA A SER DISCIPLINADA POR ‘LEI’ DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE. DECISÃO CORRETA. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. ADVENTO DE LEI MUNICIPAL A DISCIPLINAR OS TAIS SUBSÍDIOS. IRRELEVÂNCIA. ‘DECRETO LEGISLATIVO’ NÃO REVOGADO PELA ‘LEI’ E QUE AINDA SE MOSTRARIA INVÁLIDO. PRETENSÃO DA AÇÃO POPULAR AINDA EXISTENTE. ADEMAIS, (‘OBTER DICTUM’) VISLUMBRE DE QUE A PRÓPRIA LEI NÃO SE APLICARIA À LEGISLATURA ATUAL. PRECEDENTES DO STF NESSE SENTIDO. AGRAVO DESPROVIDO.

*A ‘Lei’ não revoga o ‘Decreto Legislativo’, pois não há combate de hierarquia, temporalidade ou especialidade entre espécies diversas de ato normativo. O que há é que cada espécie há de incidir em determinado campo de atuação constitucionalmente previsto, daí se retirando a validade ou não de cada uma delas.”*⁴⁰

Importa consignar que, ao contrário do que alega a defesa, o processo legislativo não constitui matéria a ser regulamentada pela lei orgânica do município de acordo com o interesse local. O formato estabelecido na Constituição da República é, pelo princípio da simetria, de observância obrigatória por todos os entes federados.

Nesse sentido:

*“As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria.”*⁴¹

⁴⁰ TJPR – AI 623534-1 – 5ª Câmara Cível – Rel. Juiz Substituto em 2º Grau Rogério Ribas – j. 02/02/2010 – DJ 17/02/2010 – grifos nossos.

⁴¹ STF – ADI 2296/RS – Tribunal Pleno – Rel. Min. Dias Toffoli – j. 04/10/2021 – publ. 13/12/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além do mais, é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁴² que o art. 29, inciso V, da Carta Magna⁴³ é norma de eficácia plena e autoaplicável.

Assim, no caso em tela, competiria à Câmara Municipal a iniciativa da lei, formal e específica, para fixação dos subsídios do prefeito e do vice-prefeito, seguindo-se o rito estabelecido nos artigos 61 e seguintes da Constituição Federal⁴⁴, inclusive quanto ao envio do projeto de lei ao Chefe do Poder Executivo para sanção (art. 66, *caput*⁴⁵).

Sobreleva notar que o já mencionado art. 29, inciso V, na redação que lhe conferiu a EC nº 19/1998⁴⁶, atribui à Câmara Municipal a competência para a iniciativa de lei, e não para dispor sobre o tema, pois não faz sentido falar em iniciativa legislativa para ato que possa ser produzido internamente, sem a necessidade de participação de outro Poder.

Destarte, em se tratando de assunto para o qual a Constituição expressamente determinou a sua veiculação mediante lei, a apreciação do projeto pelo Chefe do Poder Executivo é etapa que não pode ser desprezada.

É exatamente a hipótese dos autos, visto que, a partir da reforma implementada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, restou estabelecido o princípio da reserva de lei para a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo municipal, exigindo-se, para tanto, a edição de lei formal e específica, por intermédio do processo legislativo correspondente.

Eis o entendimento desta Corte de Contas:

⁴² AI 745203 AgR, RE 204889 e RE 122521.

⁴³ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

⁴⁴ Que tratam do processo legislativo das leis complementares e ordinárias.

⁴⁵ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

⁴⁶ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Consulta – Prefeitura Municipal de São João do Triunfo – **Fixação dos subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo.** Princípio da Anterioridade. Não subsunção pelos agentes do Poder Executivo. Possibilidade desde que **obedecidos os trâmites legais devidos, em especial o princípio a reserva legal e a iniciativa privativa da Câmara Municipal.**”⁴⁷*

Não procede o argumento do então Presidente da Câmara Municipal de Kaloré, Senhor Geraldo Donizete de Souza, de que, com a aprovação do projeto de lei pelo Plenário, somente lhe cabia realizar a publicação, como previsto no Regimento Interno da Casa:

“Art. 20º - O Presidente é o representante da Câmara Municipal nas suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativas e diretivas de todas as atividades internas.

Parágrafo Único: - Compete privativamente ao Presidente da Câmara:

(...)

V – fazer publicar os atos da Mesa Executiva, bem como as Resoluções, os Decretos Legislativos e as leis por ele promulgadas;”

Isso porque competia-lhe fazer publicar a lei por ele promulgada, o que somente seria admissível na hipótese prevista no inciso anterior do dispositivo acima transcrito:

*“IV - **promulgar as Resoluções e os Decretos Legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário e não foram promulgados pelo Prefeito Municipal;**” (grifos nossos)*

Porém, como visto, o projeto de lei, em afronta ao próprio Regimento Interno da Câmara (art. 217, *caput*⁴⁸), sequer foi submetido à deliberação do Poder Executivo Municipal.

Também não há que se falar em sanção tácita, porquanto esta somente ocorre com o decurso do prazo de 15 dias após o envio do projeto de lei ao

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

⁴⁷ Acórdão nº 465/12-STP. Consulta nº 160655/11. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Heinz Georg Herwig, Caio Marcio Nogueira Soares e Hermas Eurides Brandão e Auditores Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Ivens Zschoerper Linhares.

⁴⁸ “Art. 217 – aprovado o projeto de lei na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de 10 (dez) dias úteis o enviará ao Prefeito, que concordando o sancionará.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Chefe do Poder Executivo sem que haja sua expressa manifestação (art. 66, § 3º, CF⁴⁹), etapa que, no caso, restou suprimida.

Igualmente improcedente a arguição de que a Lei Orgânica, com base na qual foi elaborada a lei de fixação dos subsídios, segue a redação dos artigos 48 e 49, inciso VIII, da Constituição Federal⁵⁰, haja vista que, de acordo com a Carta Magna, a inexigibilidade de sanção aplica-se exclusivamente aos atos de fixação dos subsídios dos agentes políticos federais.

Quanto ao tema, é elucidativa a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵¹:

“Não há simetria quanto ao instrumento jurídico pelo qual se fixam os subsídios dos agentes políticos de União, Estados e Municípios. Os do Presidente da República, Vice e ministros de Estado (art. 49, VIII), assim como os dos senadores e deputados federais, são estabelecidos por decreto legislativo do Congresso Nacional (art. 49, VII). Inversamente, os subsídios dos governadores, dos vices e dos secretários de Estado sê-lo-ão por lei (art. 28, § 2º), tal como os dos deputados estaduais (art. 27, § 2º), dos prefeitos, vices e secretários municipais (art. 29, V). Somente os subsídios de vereadores é que são fixados por decreto legislativo das respectivas Câmaras (art. 29, VI).”

Frise-se, ademais, que a posterior alteração da Lei Orgânica, operada por intermédio da Emenda nº 1/2020, de 02/09/2020⁵², que revogou o inciso VII do art. 15⁵³ e acrescentou o inciso X ao art. 14⁵⁴, não tem o condão de regularizar a inconformidade havida na fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal para a gestão 2017-2020, a qual se perpetuou durante toda a

⁴⁹ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.”

⁵⁰ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

⁵¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 276.

⁵² Peça 56.

⁵³ “Art. 15 – é de competência exclusiva da Câmara:

(...)

VII – fixar a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice Prefeito, em cada legislatura, para a subsequente, observando o que dispõe o art. 107, Inciso VIII;”

⁵⁴ “Art. 14 – Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta, para suas atribuições privativas, arts. 15 e 27, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

X – Fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislatura, com a aplicação da Lei nº 14/2016⁵⁵, editada às margens das normas constitucionais.

Por tais motivos, diante da violação ao disposto nos artigos 29, inciso V, e 37, inciso X, e 66, *caput*, da Constituição Federal⁵⁶, é manifesta a irregularidade do apontamento.

A responsabilidade deve recair sobre o então Presidente da Câmara Municipal de Kaloré, Senhor Geraldo Donizete de Souza, que deixou de enviar o projeto de lei ao prefeito para sanção, na forma estabelecida pelo art. 66 da Constituição Federal⁵⁷.

Nesse aspecto, tenho que a ausência de notificação da Câmara de Vereadores sobre a irregularidade já sinalizada no âmbito do APA nº 91 – que teve por objeto a indevida fixação dos subsídios referentes à legislatura 2013-2016 por meio de decreto legislativo, sendo considerada válida, pela unidade técnica, a posterior edição de lei com efeitos retroativos, mesmo sem a sanção do prefeito⁵⁸ – não justifica o descumprimento de norma constitucional expressa.

Não se pode admitir que o agente político responsável pela condução dos trabalhos da Casa de Leis não tenha conhecimento ou mesmo deixe de aplicar as regras estabelecidas na Lei Maior. Dessa forma, eventual ausência de dolo não afasta a sua responsabilidade.

⁵⁵ P. 1-2 da peça 4.

⁵⁶ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

⁵⁷ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

⁵⁸ Conforme relatado na Comunicação de Irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vale destacar que, ao deixar de encaminhar o projeto de lei para sanção do prefeito, o presidente da Câmara de Vereadores violou as normas do próprio Regimento Interno da Casa, consubstanciadas no art. 20, inciso IV, e no art. 217, *caput*⁵⁹, conforme já mencionado.

Deve ser responsabilizado, também, o Senhor Wilson de Souza Olivo Junior, que, na condição de assessor jurídico da Câmara Municipal, emitiu parecer pela desnecessidade da sanção do prefeito para a edição da lei de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo.

Em seu parecer⁶⁰, o assessor assim se manifestou:

No que se refere à competência legislativa, o Art. 29, V da Constituição Federal, é preciso quando estabelece que os subsídios do Prefeito, Vice Prefeito e Secretários serão fixados por lei de *iniciativa* da Câmara Municipal.

No mesmo sentido da Constituição Federal, temos a Lei Orgânica do Municipal, que em seu art. 15, VII, determina que é **competência exclusiva** desta Casa de Leis a fixação dos referidos subsídios.

Ressalta-se ainda que, de acordo com o art. 14 da Lei Orgânica, é desnecessária a sanção do Prefeito para projetos de Lei de competência privativa da Câmara Municipal, o que ocorre no presente caso.

Note-se que, ao citar o art. 29, inciso V, da Constituição Federal⁶¹, o parecerista faz referência à necessidade de edição de lei, ressaltando a iniciativa da Câmara. Porém, em seguida, volta-se exclusivamente à Lei Orgânica Municipal, para, com base em sua defasada redação, recomendar a desnecessidade de sanção do prefeito na hipótese.

⁵⁹ "Art. 20º - O Presidente é o representante da Câmara Municipal nas suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativas e diretivas de todas as atividades internas.

Parágrafo Único: - Compete privativamente ao Presidente da Câmara:

(...)

IV - promulgar as Resoluções e os Decretos Legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário e não foram promulgados pelo Prefeito Municipal;

(...)

Art. 217 – aprovado o projeto de lei na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de 10 (dez) dias úteis o enviará ao Prefeito, que concordando o sancionará."

⁶⁰ Cópia às p. 4-5 da peça 49.

⁶¹ "Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que se alegue o caráter meramente opinativo do parecer jurídico, é inegável a sua relevância na orientação quanto à legalidade na tramitação do projeto. Desse modo, a ativa participação do assessor jurídico no processo legislativo atrai a sua responsabilidade pelo ato emanado.

Evidencia-se, ademais, o erro grosseiro do parecerista, que, calcado tão somente na letra da Lei Orgânica do Município, deixando, inclusive, de alertar o Legislativo sobre a desatualização da redação do diploma municipal a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, desconsiderou o princípio da reserva legal para a matéria, bem como o devido processo legislativo instituído na Carta Maior.

Assim, embora a deliberação legislativa competisse ao Plenário da Câmara de Vereadores, a manifestação do assessor jurídico não pode ser tomada como mero opinativo, dada a sua indiscutível capacidade de influenciar o gestor quanto ao correto processo de criação da lei.

Responsável, ainda, o Senhor Washington Luiz da Silva, prefeito municipal de 2013 a 2020, porquanto estava indubitavelmente ciente da edição do ato normativo que fixou os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo para a gestão 2017-2020 sem a sua apreciação, tanto por ser beneficiário direto da lei quanto por ter recebido, no APA nº 91, a recomendação de que a fixação dos subsídios nas legislaturas futuras deveria observar a necessidade de sanção do Executivo.

Vale ressaltar que o prefeito, mesmo possuindo competência para propor a alteração da Lei Orgânica do Município de Kaloré (art. 27, inciso II⁶²), deixou de tomar qualquer iniciativa nesse sentido, contribuindo, dessa forma, para a repetição do erro que já havia sido cometido pelo Poder Legislativo na fixação dos subsídios para a gestão anterior.

Nessa linha, entendo que deve responsabilizada, também, a Senhora Roze Marli Davanço Mercurio, controladora interna do Poder Executivo, que, juntamente com o gestor municipal, tomou ciência da inconformidade assinalada no

⁶² “Art. 27 - A Lei Orgânica poderá ser emendada, mediante proposta:
(...)
II - do Prefeito Municipal;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

APA nº 91, mas deixou de adotar medidas com vistas a cobrar dos agentes políticos competentes o cumprimento da norma constitucional ou, ao menos, a alteração da Lei Orgânica a tempo de evitar a reincidência da irregularidade na fixação dos subsídios para a gestão 2017-2020.

Desse modo, a conduta omissiva da controladora interna acarreta sua responsabilidade pelo ato irregular, nos termos do art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

“Art. 6º Os responsáveis pelo controle interno, ou na falta destes, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão imediato conhecimento ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º Na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão de controle interno competente indicará as providências adotadas para:

I – corrigir a ilegalidade ou a irregularidade apurada;

II – ressarcir o eventual dano causado ao erário;

III – evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em lei.”

Deixo de responsabilizar o vice-prefeito, Senhor Edmilson Luiz Stencil, pela irregularidade na fixação dos subsídios, visto não ser a autoridade competente para a sanção nem para a apresentação de proposta de alteração da Lei Orgânica Municipal.

Destarte, deve ser aplicada aos Senhores Geraldo Donizete de Souza, Wilson de Souza Olivo Junior e Washington Luiz da Silva e à Senhora Roze Marli Davanço Mercurio, de forma individual, a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶³.

⁶³ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. REINCIDÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA FORMA DE FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE KALORÉ, NÃO CUMPRIMENTO DA RECOMENDAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA DURANTE A LEGISLATURA 2013-2016 E VALOR DO SUBSÍDIO ARBITRADO COMO DEVIDO PARA PREFEITO E VICE-PREFEITO A SER PRATICADO NA LEGISLATURA 2017-2020

Esse achado diz respeito à orientação contida no APA nº 91, relativo à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo para a gestão 2013-2016, no qual a unidade técnica havia recomendado que, nas próximas legislaturas, fosse observado o disposto nos artigos 29, inciso V, 39, § 4º, e 66 da Constituição Federal⁶⁴.

Consoante já salientado, dita recomendação, dirigida ao prefeito e à controladora interna do Poder Executivo do Município de Kaloré, não foi atendida.

Considerando que a questão já foi abordada no item anterior, com as devidas responsabilizações, entendo, em corroboração ao opinativo da CGM, que o presente achado restou absorvido pelo achado 1, motivo pelo qual fica prejudicada a sua análise.

2.3. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE A TÍTULO DE SUBSÍDIOS

⁶⁴ "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao ponto, a exordial destacou que a inaplicabilidade da Lei Municipal nº 14/2016⁶⁵, conforme relatado no achado 1, redundou na irregularidade das remunerações percebidas na legislatura 2017-2020, nos montantes de R\$ 12.000,00 para o prefeito e de R\$ 5.400,00 para o vice-prefeito.

A Coordenadoria considerou como correto o valor devido no mês de dezembro da legislatura anterior, reputando válidos os subsídios fixados pela Lei Municipal nº 6/2013⁶⁶, correspondentes a R\$ 7.812,00 para o prefeito e R\$ 3.500,00 para o vice-prefeito.

Importa consignar que a irregularidade na fixação dos subsídios pela Lei Municipal nº 14/2016⁶⁷ já foi reconhecida quando da análise do achado 1. Desse modo, é indevido o recebimento de valores com base na referida norma.

Registre-se que também a Lei Municipal 6/2013⁶⁸, editada para regularizar a situação apontada no APA nº 91, referente à fixação de subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo para a legislatura 2013-2016 por meio de decreto legislativo, não foi submetida à sanção do prefeito.

Não obstante, considerando que, na ocasião, a unidade técnica opinou pela baixa do achado⁶⁹, mostra-se razoável reputar como devidos os subsídios pagos no mês de dezembro de 2016, adotando-os como parâmetro para a gestão 2017-2020, em conformidade com a manifestação da Coordenadoria.

⁶⁵ P. 1-2 da peça 4.

⁶⁶ P. 3-4 da peça 4.

⁶⁷ P. 1-2 da peça 4.

⁶⁸ P. 3-4 da peça 4.

⁶⁹ P. 12 da peça 3:

Recomendação: Diante das justificativas e da edição da Lei nº 06, de 22/10/13, observa-se que os subsídios (Legislatura 2013/2016) foram refixados, porém, mantidos os mesmos valores já autorizados através do Decreto Legislativo nº 11/12. Desse modo, opina-se pela baixa do achado, uma vez que o novo ato, em relação ao processo legislativo, obedeceu aos ditames previstos na Lei Orgânica Municipal (art. 15, VII). Ressalta-se que tal matéria não está elencada entre aquelas que exigem a sanção do Prefeito (art. 14 da L.O.M). Contudo, recomenda-se que na fixação de subsídios para as Legislaturas futuras seja observado na íntegra ao disposto nos artigos 29, V, 39, § 4º, e 66 (sanção do Executivo), da Constituição Federal, bem como seja promovido adequações à Lei Orgânica Municipal para que a mesma guarde conformidade com a Constituição Federal no quesito fixação de subsídios e processo legislativo. Conclusão: Subsídio devido em 01/01/13 Prefeito R\$ 7.812,00 e vice-Prefeito R\$ 3.500,00 (Lei nº 06/13).

Analista: ODECIR LUZ DA ROSA

Conclusão Superior

Conclusão Superior: Descartado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resta, portanto, configurada, nos termos do art. 89, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁰, a existência de lesão ao erário, devendo o apontamento ser considerado irregular e a diferença havida entre os subsídios recebidos na gestão 2017-2020 e aqueles considerados corretos, ressarcida aos cofres públicos.

Assim, consoante os cálculos realizados pela CGM na instrução conclusiva⁷¹, compete ao Senhor Washington Luiz da Silva a devolução ao município da quantia de R\$ 201.024,00 e ao Senhor Edmilson Luiz Stencel a restituição do montante de R\$ 91.200,00, corrigidos monetariamente desde cada pagamento indevido e acrescidos dos encargos legais.

Além da responsabilidade individual pelos valores acima descritos, fixo, nos termos do Prejulgado nº 5⁷², a responsabilidade solidária, na qualidade de ordenador da despesa, do Senhor Washington Luiz da Silva, prefeito municipal, pelo montante pago a maior ao Senhor Edmilson Luiz Stencel, vice-prefeito.

Por fim, sobre a totalidade da extrapolação verificada (R\$ 292.224,00), deve ser imposta ao gestor, Senhor Washington Luiz da Silva, multa proporcional ao dano, correspondente à totalidade da extrapolação verificada (R\$ 292.224,00), que arbitro em 10%, a teor do disposto nos artigos 85, inciso III, e 89, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷³.

⁷⁰ “Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

(...)

VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.”

⁷¹ Peça 58.

⁷² “quando constatado pela Unidade Técnica o recebimento de subsídios a maior por parte de agentes políticos, e não houver, no processo, decisão definitiva acerca da matéria, por despacho do relator, poderá ser determinada a inclusão de vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores no pólo passivo da tomada ou prestação de contas, para fins de citação para exercício do direito ao contraditório e ampla defesa e, caso confirmada a irregularidade no julgamento da matéria pelo órgão colegiado competente, poderão ser condenados esses mesmos agentes políticos, individualmente e de forma solidária com os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, à restituição dos valores indevidamente recebidos” – Acórdão nº 1542/07-TP (Processo nº 405649/07), unânime: Conselheiros Henrique Naigeboren, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares e Hermas Eurides Brandão e Auditores Ivens Zschoerper Linhares – relator e Jaime Tadeu Lechinski.

⁷³ “Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;

(...)

Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Em face do exposto, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁴, **VOTO:**

1) pela irregularidade do objeto da presente tomada de contas extraordinária, referente ao pagamento, em favor do prefeito e do vice-prefeito do Município de Kaloré na gestão 2017-2020, de subsídios acima do valor devido, em razão de:

a) ato fixatório (Lei Municipal nº 14/2016) não obedeceu ao processo legislativo, sob a responsabilidade do Senhor Geraldo Donizete de Souza, presidente da Câmara Municipal de Kaloré de 01/01/2015 a 31/12/2016, do Senhor Wilson de Souza Olivo Junior, assessor jurídico da Câmara Municipal de Kaloré, do Senhor Washington Luiz da Silva, prefeito do Município de Kaloré de 01/01/2013 a 31/12/2020, e da Senhora Roze Marli Davanço Mercurio, controladora interna do Poder Executivo do Município de Kaloré de 01/01/2010 a 31/12/2024;

b) valores recebidos indevidamente a título de subsídios, sob a responsabilidade do Senhor Washington Luiz da Silva, prefeito do Município de Kaloré de 01/01/2017 a 31/12/2020, e do Senhor Edmilson Luiz Stencil, vice-prefeito do Município de Kaloré de 01/01/2017 a 31/12/2020;

2) pela aplicação individual aos Senhores Geraldo Donizete de Souza, Wilson de Souza Olivo Junior e Washington Luiz da Silva e à Senhora Roze Marli

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.”

⁷⁴ “Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Davanço Mercurio da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁵;

3) pela imposição ao Senhor Washington Luiz da Silva da devolução, em favor do Município de Kaloré, da quantia de R\$ 201.024,00, corrigida monetariamente desde cada recebimento indevido e acrescida dos encargos legais, em conformidade com o art. 85, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁶;

4) pela imposição ao Senhor Edmilson Luiz Stencil da devolução, em favor do Município de Kaloré, da quantia de R\$ 91.200,00, corrigida monetariamente desde cada recebimento indevido e acrescida dos encargos legais, em conformidade com o art. 85, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁷;

5) pela responsabilização solidária, nos termos do Prejulgado nº 5⁷⁸, na qualidade de ordenador da despesa, do Senhor Washington Luiz da Silva, pelos subsídios pagos a maior ao Senhor Edmilson Luiz Stencil (R\$ 91.200,00);

6) pela aplicação ao Senhor Washington Luiz da Silva de multa proporcional ao dano, sobre a totalidade da extrapolação verificada (R\$ 292.224,00), arbitrada em 10%, em consonância com os artigos 85, inciso III, e 89, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁹;

⁷⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁷⁶ “Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

IV – restituição de valores;”

⁷⁷ “Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

IV – restituição de valores;”

⁷⁸ “quando constatado pela Unidade Técnica o recebimento de subsídios a maior por parte de agentes políticos, e não houver, no processo, decisão definitiva acerca da matéria, por despacho do relator, poderá ser determinada a inclusão de vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores no pólo passivo da tomada ou prestação de contas, para fins de citação para exercício do direito ao contraditório e ampla defesa e, caso confirmada a irregularidade no julgamento da matéria pelo órgão colegiado competente, poderão ser condenados esses mesmos agentes políticos, individualmente e de forma solidária com os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, à restituição dos valores indevidamente recebidos” – Acórdão nº 1542/07-TP (Processo nº 405649/07), unânime: Conselheiros Henrique Naigeboren, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares e Hermas Eurides Brandão e Auditores Ivens Zschoerper Linhares – relator e Jaime Tadeu Lechinski.

⁷⁹ “Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7) imediatamente, sem que se aguarde o prazo recursal, pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para que seja registrada a ciência, pelos respectivos gestores, quanto à demora da unidade instrutória em dar atendimento ao Despacho nº 1783/17-GCILB⁸⁰, a fim de que a recorrência dessa falha seja evitada;

8) pelo encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX⁸¹ para os devidos fins.

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada para analisar os atos de fixação dos subsídios dos agentes políticos do **MUNICÍPIO DE KALORÉ** (gestão 2017/2020)⁸², por meio de Lei aprovada pela Câmara Municipal, que não foi submetida à sanção do Chefe do Executivo.

Com a devida vênia, ousamos **dissentir** da proposta apresentada pelo ilustre Relator, na esteira do opinativo Ministerial, especialmente no que se refere à irregularidade quanto ao pagamento de subsídios acima do valor devido, em favor do Prefeito e do vice-Prefeito daquele Município.

Inicialmente, consta da Comunicação de Irregularidade que “a Lei nº 14 de 29/09/2016 que fixou o subsídio do Prefeito (R\$ 12.000,00), do vice-Prefeito (R\$ 5.400,00), e dos Secretários Municipais (R\$ 3.900,00) para a

(...)

Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

(...)

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.”

⁸⁰ Peça 11.

⁸¹ Regimento Interno:

“Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislatura 2017/2020 não atendeu ao processo Legislativo previsto no artigo 66, da CF/1988. Isto é, a Lei foi promulgada pelo Presidente do Legislativo, não passando pela sanção do Prefeito, sendo, portanto, inválida”.

Compulsando os autos, verifica-se do contraditório apresentado pela Câmara Municipal de Kaloré (peça 40), que o projeto de Lei proposto, foi analisado pela Comissão de Justiça e Redação e Comissão de Finanças e Orçamento, tendo o parecer favorável de ambas as comissões, sendo encaminhado à votação da Câmara, posteriormente aprovado.

Conforme consta, verifica-se que a alteração legislativa percorreu o curso constitucional, conforme disposto no artigo 29, V, abaixo transcrito, uma vez que o Município de Kaloré possui, tanto Lei Orgânica, quanto Regimento Interno vigentes, cujas regras para fixação de remuneração dos agentes políticos estão plenamente delineadas.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - Subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Ademais, conforme consta do citado contraditório, a Lei Orgânica daquele Município foi criada com base nos artigos 48 e 49, VIII da Constituição Federal⁸², com fiel reprodução dos termos utilizados, o que, já de antemão, com base no percurso traçado para viabilização da fixação dos novos subsídios, nos permite avistar a boa-fé dos agentes públicos.

⁸² Washington Luiz da Silva, Prefeito, e Edmilson Luiz Stencil, vice-prefeito.

⁸³ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verifica-se da linha temporal traçada na Comunicação de Irregularidade, que a presente questão vem sendo objeto de análise e adequações por parte do Município, com base nas orientações desta Casa.

Inicialmente, na gestão de 2013/2016, o subsídio já havia sido fixado por meio de Decreto Legislativo nº 011/2012, sendo, após apontamento desta Corte, alterada sua formulação por meio da Lei Municipal nº 06/2013. Analisando o novo ato, a Unidade Técnica aponta (peça 3 – pg. 12) que *“acatou como válida a Lei Municipal nº 06/2013 (não sancionada pelo Prefeito), porém emitiu a seguinte recomendação”*:

Recomendação: Diante das justificativas e da edição da Lei nº 06, de 22/10/13, observa-se que os subsídios (Legislatura 2013/2016) foram refixados, porém, mantidos os mesmos valores já autorizados através do Decreto Legislativo nº 11/12. Desse modo, opina-se pela baixa do achado, uma vez que o novo ato, em relação ao processo legislativo, obedeceu aos ditames previstos na Lei Orgânica Municipal (art. 15, VII). Ressalta-se que tal matéria não está elencada entre aquelas que exigem a sanção do Prefeito (art. 14 da L.O.M). Contudo, recomenda-se que na fixação de subsídios para as Legislaturas futuras seja observado na íntegra ao disposto nos artigos 29, V, 39, § 4º, e 66 (sanção do Executivo), da Constituição Federal, bem como seja promovido adequações à Lei Orgânica Municipal para que a mesma guarde conformidade com a Constituição Federal no quesito fixação de subsídios e processo legislativo. Conclusão: Subsídio devido em 01/01/13 Prefeito R\$ 7.812,00 e vice-Prefeito R\$ 3.500,00 (Lei nº 06/13).

Pois bem. Analisando a presente questão, com base no transcurso de tempo decorrido, bem como nas medidas adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo de Kaloré, há que se ponderar acerca da evolução legislativa à luz dos entendimentos emanados por esta Corte, ainda que por meio de APA – Apontamento Preliminar de Acompanhamento. Destaca-se que a própria Unidade Técnica admite e acata como válida a legislação anteriormente promulgada – de 2013, apontando tão somente uma recomendação à adequação do ato legislativo subsequente.

No decorrer, para a legislatura de 2017/2020, foi aprovada a Lei Municipal nº 14/2016, fixando novos subsídios ao prefeito e vice-prefeito para, cujo processo transcorreu dentro dos parâmetros fixados pela Lei Orgânica e Regimento Interno do Município.

Não vislumbro, neste íterim, dolo, má-fé ou malversação dos recursos públicos, nem mesmo enriquecimento sem causa por parte dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestores atingidos pelos novos subsídios fixados, que ensejem uma determinação de devolução de valores.

Conforme bem pontuado pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em seu Parecer conclusivo nº 587/21 – 3PC, as recomendações exaradas pela Unidade Técnica, ao longo das gestões em análise, foram prontamente atendidas pelo Município, havendo tão somente o descumprimento de formalidade no procedimento adotado. Transcrevo trecho do entendimento ministerial exposto nos presentes autos:

Por ocasião da decisão da APA n. 91, esta Corte reafirmou os termos constitucionais e determinou a substituição do Decreto por Lei Municipal, o que foi prontamente atendido pelo Município de Koloré ainda durante a legislatura de 2013/2016.

Na legislatura subsequente, 2017/2020, ao contrário do que afirma a CGM, não houve repetição do erro, já que a fixação dos subsídios efetivamente se deu por meio de lei municipal específica. Contudo, não houve a sanção do chefe do executivo.

Considerando que anteriormente a orientação administrativa bastou para corrigir o equívoco, entendemos que no presente caso cabe o uso da mesma força. Mesmo porque não há indícios de lesão ao erário ou ao interesse público por meio da fixação dos subsídios, mas apenas descumprimento de uma formalidade do procedimento. (sem grifos no original)

Soma a este entendimento, o comprometimento da Câmara Municipal, de **adequação da legislação municipal – com a respectiva chancela do Chefe do Executivo**, conforme orientação deste Tribunal de Contas, firmado na petição de contraditório acostada aos autos na peça 40 – pg. 08. Cito:

34. Contudo, esta Câmara sempre seguiu as orientações do Tribunal de Contas e, se a orientação neste caso é pela necessidade de sanção do prefeito na lei de fixação dos subsídios, informa-se antecipadamente que apresentaremos projeto de lei objetivando a alteração da Lei Orgânica e outro alterando o Regimento Interno, seguindo as determinações deste Tribunal.

35. Assim, com a mudança na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa, evitaremos erros futuros, adequando o processo legislativo municipal à Constituição Federal, conforme orientação deste Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

36. É certo que os objetivos deste Tribunal de Contas são os mesmos desta Câmara Municipal, exercer as funções de controle e fiscalização para garantir a efetividade, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, na aplicação dos recursos públicos.

37. Por este motivo, faremos a alteração da L.O.M. e do Regimento Interno, reformando o processo legislativo de fixação dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito. (sem grifos no original)

Ademais, corrobora a boa-fé dos gestores a informação trazida em sua manifestação, acerca dos subsídios pagos a prefeitos e vice-prefeitos de cidade vizinhas e com estimativa habitacional similar ao Município de Kaloré, estando, os valores empregados à municipalidade fiscalizada, perfeitamente adequados às situações paradigmas⁸⁴.

Conforme já bem pontuado pelo douto **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, o descumprimento de uma formalidade no procedimento de alteração legislativa, não parece justificativa razoável para a imposição de sanção demasiadamente gravosa aos interessados, uma vez que a Câmara Municipal se demonstrou diligente, providenciando alteração das normas locais com o fito de atender a inclinação deste Tribunal. Frise-se, neste aspecto, o comprometimento daquele Poder Legislativo em adequar a Lei Orgânica e Regimento Interno do Município para não incorrer em erros futuros.

Desta forma, analisando o presente feito à luz do princípio da razoabilidade, entendo que a sanção de devolução de valores incorreria em enriquecimento por parte da própria Administração Pública, uma vez que a inobservância de mera formalidade não invalida o ato praticado como um todo. Ao meu sentir, exige-se desta Corte de Contas o exercício adequado de sua competência, na medida em que o caso demanda, não podendo incorrer em excesso, ou insuficiência, face aos apontamentos analisados.

⁸⁴ “Por exemplo, na cidade vizinha de **Marumbi/PR** (população de 4.599 – CENSO IBGE/2010) o subsídio do Prefeito é de **R\$ 13.168,59**; na cidade vizinha de **Borrazópolis/PR** (população de 6.453 habitantes segundo estimativa do IBGE/2019) o subsídio do Prefeito é de **R\$ 16.135,86**, e o viceprefeito tem o subsídio de R\$ 6.614,70; na cidade próxima de **Bom Sucesso/PR** (população de 6.995 habitantes) o subsídio do Prefeito é de **R\$ 10.123,91**; no município próximo de **São Pedro do Ivaí/PR** (população de 10.915 habitantes) o subsídio do Prefeito é de **R\$ 19.881,13** e do vice-prefeito é de R\$ 7.912,71.” (peça 40 – pg. 07)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendo, portanto, pela **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando **REGULARES** com **RESSALVA** as contas analisadas, sem aplicação de sanção, com expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE KALORÉ** e à **CÂMARA MUNICIPAL** para que, na fixação de subsídios para legislaturas futuras seja observado na íntegra ao disposto nos artigos 29, V, 39, §4º e 66, da Constituição Federal, bem como seja promovido as adequações necessárias à Lei Orgânica e Regimento Interno do Município, para que guardem conformidade com a Constituição Federal acerca da fixação de subsídios e processo legislativo.

CONCLUSÃO.

Dessa forma, **dissentindo** do **VOTO** apresentado pelo douto Relator, proponho a **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando **REGULARES** as contas, com **RESSALVA** do objeto analisado, no que tange aos atos de fixação dos subsídios dos agentes políticos do PODER EXECUTIVO DE KALORÉ (gestão 2017/2020), sem aplicação de sanção.

Pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE KALORÉ** e à **CÂMARA MUNICIPAL** para que, na fixação de subsídios para legislaturas futuras seja observado na íntegra ao disposto nos artigos 29, V, 39, §4º e 66, da Constituição Federal, bem como seja promovido as adequações necessárias à Lei Orgânica e Regimento Interno do Município, para que guardem conformidade com a Constituição Federal acerca da fixação de subsídios e processo legislativo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – Dar PROCEDÊNCIA à presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando **REGULARES** as contas, com **RESSALVA** do objeto analisado, no que tange aos atos de fixação dos subsídios dos agentes políticos do PODER EXECUTIVO DE KALORÉ (gestão 2017/2020), sem aplicação de sanção.

II - Expedir RECOMENDAÇÃO ao **MUNICÍPIO DE KALORÉ** e à **CÂMARA MUNICIPAL** para que, na fixação de subsídios para legislaturas futuras seja observado na íntegra ao disposto nos artigos 29, V, 39, §4º e 66, da Constituição Federal, bem como seja promovido as adequações necessárias à Lei Orgânica e Regimento Interno do Município, para que guardem conformidade com a Constituição Federal acerca da fixação de subsídios e processo legislativo.

III - Imediatamente, sem que se aguarde o prazo recursal, pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para que seja registrada a ciência, pelos respectivos gestores, quanto à demora da unidade instrutória em dar atendimento ao Despacho nº 1783/17-GCILB, a fim de que a recorrência dessa falha seja evitada.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (voto vencedor). O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pela irregularidade, devolução de valores e aplicação de multas (voto vencido).

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 22 de setembro de 2022 – Sessão Virtual nº 12.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente