



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 348057/21  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE TAPEJARA  
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE TAPEJARA, JAIR PEREZ, ROGERIO FRANCISCHINI  
ADVOGADO /  
PROCURADOR  
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO Nº 2775/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista em face do Acórdão nº 969/21-S1C que julgou pela irregularidade do objeto da Tomada de Contas Extraordinária e impôs multa ao Gestor Sr. Rogerio Francischini. Instrução técnica opinando pelo conhecimento e não provimento do recurso. Parecer do Ministério Público de Contas acompanhando o opinativo técnico. Pelo Conhecimento e Não Provimento do Recurso de Revista.

#### 1. RELATÓRIO

Os presentes autos originaram de Embargos de Declaração, interpostos pela Câmara Municipal de Tapejara (peça 59 a 61), os quais foram recebidos pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha (Despacho nº 787/21 – peça 62), por fungibilidade, como Recurso de Revista.

Objetiva, a parte, a reforma da decisão consubstanciada no Acórdão nº 969/21-S1C, que considerou irregular o objeto da Tomada de Contas Extraordinária, instaurada em razão de proposta da Coordenadoria de Atos de Gestão – CAGE, “(...) em razão do pagamento de remuneração aos servidores da Câmara Municipal de Tapejara sem fixação em lei, em contrariedade ao disposto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal<sup>1</sup>, bem como em seus artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII<sup>2</sup>, estes aplicáveis por simetria ao Poder Legislativo Municipal.”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme muito bem sintetizado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), à peça 77, os fundamentos da parte para reforma da decisão seriam:

*“O petítório em questão, somado aos documentos complementares a ele acostados, cinge-se aos seguintes argumentos: (a) que a decisão vergastada contraria o entendimento do STF nas ADIs 3306, 2075 e 5441; (b) que as Resoluções n° 003/2019, n° 004/2019 e n° 001/2020, por obedecerem fielmente o processo legislativo, são instrumentos legítimos e escorreitos para que o Legislativo Municipal disponha acerca do vencimento de seus próprios servidores; (c) não ser exigível a sanção do Prefeito em leis que tratem das matérias especificadas nos artigos 49, 51 e 52 da Constituição da República, sendo tais assuntos de competência material exclusiva do Legislativo; (d) que o Presidente do Legislativo possui competências administrativas que não se confundem com a atividade legislativa e que, no presente caso, a tramitação das resoluções cumpriu todo o processo legislativo; (e) que a fixação dos vencimentos, independentemente do nomen juris empregado, está de acordo com a Lei Orgânica do Município e com o Regimento Interno da Câmara Municipal, todos em compasso com as disposições constitucionais aplicáveis; (f) que houve a posterior propositura de projeto de Lei Complementar repetindo as regras contidas nas Resoluções em tela, culminando na Lei Complementar n° 106, publicada em 28 de abril de 2021, razão pela qual teria havido a perda do objeto da presente tomada de contas.”*

Por intermédio da Instrução n° 1762/22 (peça 77), a CGM emitiu seu bem fundamentado opinativo técnico, trechos abaixo reproduzidos, refutando os fundamentos do recorrente:

(i) “Ab initio, cumpre consignar que a decisão objurgada é lapidar ao reconhecer que a Constituição da República, em sua redação originária, não exigia a edição de lei específica para



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o Legislativo dispusesse acerca da remuneração de seus servidores o que, por conseguinte, poderia ser efetuado por instrumentos normativos diversos – como resoluções ou decretos legislativos – consoante se depreende da leitura dos artigos 51 e 52 da Carta Magna na redação outrora vigente.”;

(ii) “Desde a edição da EC no 19/1998, entretanto, é de evidência palmar que a remuneração dos servidores do Legislativo passou a depender da edição de lei, de iniciativa de cada um dos Poderes. Tal medida tinha por escopo racionalizar o emprego do dinheiro público sendo consequência de uma alteração paradigmática no modelo de administração do Estado brasileiro que visou substituir um modelo burocrático de gestão por um modelo de cunho gerencial. Não por coincidência, por elucidativo, a mesma emenda constitucional trouxe à Carta Magna a eficiência como princípio basilar e reitor da Administração Pública, insculpido no caput do artigo 37.”;

(iii) “Há mais de duas décadas, a jurisprudência do STF tem sido plana ao reconhecer aos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo – assim como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira – a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus próprios servidores (vide, por exemplificativo, as decisões prolatadas na ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, 30/1/2015, na ADO 6, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 19/3/2015, na ADI 4.643-MC, Rel. Min. Luiz Fux, 28/11/2014 e na ADI 4.418-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, 15/6/2011).”;

(iv) “Beira o inacreditável, nesta toada, que o Legislativo ora recorrente desconheça tão cara e sedimentada jurisprudência da mais alta Corte de nosso país, decorrente de uma interpretação literal de um trecho cristalino da Constituição.”;

(v) “Por conseguinte, resta claro, consoante jurisprudência do Pretório Excelso (ADI 5441/SC, Relator: Min. Alexandre de Moraes – 18/08/2020) que não se admite a concessão de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vantagens remuneratórias por atos internos do Legislativo “em decorrência da exigência de lei em sentido formal veiculada no art. 37, X, da CF” e que “igualmente não prevalece a tentativa de convalidação legislativa desses atos normativos por lei em sentido formal posteriormente editada.””;

(vi) “A mencionada decisão na ADI 5441/SC foi assentada em caso análogo ao presente, no qual servidores do Poder Legislativo de Santa Catarina perceberam adicional com base em Resolução editada pela Mesa Diretora da Casa e, após, foi editada Lei Complementar com a finalidade de convalidar a percepção da vantagem. Decidiu o STF, então, que a percepção de benefício fundado apenas em Resoluções carece de amparo legal, incidindo em inconstitucionalidade formal. Tal qual no presente expediente, arguiu-se naqueles autos que as resoluções do Legislativo, por terem sido deliberadas pelo Plenário da Casa Legislativa e não serem atos exclusivos da mesa diretora, satisfariam o requisito do art. 37, X, da CF, entendimento rechaçado pelo Plenário do STF, sob o sólido argumento de que o citado dispositivo constitucional exige lei em sentido formal, “o que exclui a concessão de vantagem por espécie normativa diversa”.”;

(vii) “Nesta mesma senda, a decisão proferida pelo STF na ADI 2075/RJ, relatada pelo Ministro Celso de Mello (07/02/2001), que traduziu o princípio da reserva legal como “postulado revestido de caráter negativo” que veda, nas matérias a ele sujeitas, quaisquer outras intervenções normativas. Em outras palavras, quando o texto constitucional exige a edição de lei, não há espaço para outro ato normativo, independentemente do rito por ele seguido, não havendo espaço para vãos e hiperbólicos exercícios interpretativos como os apresentados no recurso ora em tela.”

(viii) “Assim, ao contrário do que faz crer o recorrente, seu caso amolda-se à perfeição ao entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5441/SC, devendo ser tal



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

posicionamento seguido por esta augusta Casa de Contas, pautado no princípio da simetria (CR, artigo 25), do qual decorre que a divisão de competências, “ao constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os Poderes”, “é norma extensível e de observância obrigatória para os demais entes federativos” (ADI 4.203/RJ, Rel: Min. Dias Toffoli, 2/2/2015).”;

(ix) “Entretanto, a hermenêutica constitucional estabelece que embora efetivamente não haja intervenção do Executivo na iniciativa de projeto de lei que disponha sobre a fixação de vencimentos do Legislativo, uma vez proposta a lei, o sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”) exige a participação do Chefe do Executivo e, portanto, sua sanção.”;

(x) “O decisum em xeque, ademais, é de clareza solar ao elencar vasta jurisprudência desta Corte de Contas, assim como do Tribunal de Justiça araucariano, corroborando o citado entendimento. Apenas a título elucidativo, citamos trecho do acórdão no 273/16 – Pleno, de relatoria do ínclito Conselheiro Fernando Guimarães, um dos diversos expedientes nos quais esta Casa enfrentou o tema ao ser indagado, em sede de consulta, pelo Legislativo de Barbosa Ferraz:”;

(xi) “Quanto à ulterior edição da Lei Complementar no 106 por parte da Municipalidade de Tapejara, sancionada, aliás, entendemos que merece eco o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes na já citada ADI no 5441/SC, ao enunciar que a lei posterior não tem o condão de desnaturar a mácula dos pagamentos efetuados sob a égide de ato normativo inconstitucional, podendo ser empregado, quando muito, como esteio para os pagamentos efetuados pro futuro: (...)”

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer sob nº 275/22-2PC, acompanhou o opinativo técnico pelo não provimento do recurso.

É o relato necessário.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Após análise dos fundamentos recursais e das instruções técnicas, entendo que o recurso não deve ser provido.

Inicialmente, entendo imperioso transcrever trecho do irretorquível opinativo técnico: **“Beira o inacreditável, nesta toada, que o Legislativo ora recorrente desconheça tão cara e sedimentada jurisprudência da mais alta Corte de nosso país, decorrente de uma interpretação literal de um trecho cristalino da Constituição.”** (grifo nosso).

Em que pese a decisão recorrida já ter demonstrado a necessidade de observância e utilização literal e sistêmica dos dispositivos constitucionais afetos ao tema, a parte insiste na tentativa de empuxar sua desarrazoada teoria a este Tribunal de Contas.

O art. 37, X, da Constituição Federal, é literal quando expressamente estabelece que a remuneração dos servidores **SOMENTE PODERÁ SER FIXADA OU ALTERADA POR LEI ESPECÍFICA.**

Inclusive, ao contrário do que acredita a parte, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), sobre o tema, são no sentido de que somente lei em sentido formal pode tratar da remuneração dos servidores. Nesse sentido, cito o seguinte trecho do opinativo técnico juntado à peça 77:

*Há mais de duas décadas, a jurisprudência do STF tem sido plana ao reconhecer aos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo – assim como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira – a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus próprios servidores (vide, por exemplificativo, as decisões prolatadas na ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, 30/1/2015, na ADO 6, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 19/3/2015, na ADI 4.643-MC, Rel. Min. Luiz Fux, 28/11/2014 e na ADI 4.418-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, 15/6/2011).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mesmo sentido, a ADI 5441/SC, ao contrário do que acredita a parte, converge com o entendimento proferido por este Tribunal de Contas, posto que a decisão foi no sentido de que, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, a fixação de remuneração deve ocorrer por lei em sentido formal.

Sobre a Lei Complementar Municipal nº 106/21, em que pese ter regularizado a situação, não tem o condão de afastar a irregularidade, conforme estabelece a Resolução nº 08 deste Tribunal (trecho abaixo transcrito):

*“Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência à norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal.”.*

Diante do exposto, considerando a inaptidão da parte em afastar os fundamentos da decisão contida no Acórdão nº 969/21-S1C, voto pelo não provimento do Recurso de Revista.

### 3. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Revista, mantendo inalterado o Acórdão nº 969/21-S1C.

Após o trânsito em julgado, DETERMINO o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que promova a inversão da autuação, passando a tramitar o Processo sob nº. 641214/20, como principal.

Por fim, os autos deverão ser remetidos ao Excelentíssimo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, competente para acompanhamento da execução, nos termos do art. 32, §3º do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO** mantendo inalterado o Acórdão nº 969/21-S1C;

II – Determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que promova a inversão da autuação, passando a tramitar o Processo sob nº. 641214/20, como principal;

III – Determinar, por fim, que os autos deverão ser remetidos ao Excelentíssimo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, competente para acompanhamento da execução, nos termos do art. 32, §3º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

**NESTOR BAPTISTA**  
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente