TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	134339/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS, GILMAR INACIO DA SILVA, JULIANO RICARDO TIBERIO, VERONILDE OLIVEIRA DE ALMEIDA JUNIOR
ADVOGADO / PROCURADOR	CLODOALDO CHUKR
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2909/22 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Prestação de contas anual. Câmara Municipal de Lupionópolis. Exercício de 2014. Extrapolação do limite de despesa e de gastos com folha de pagamento. Violação do artigo 29-A, inciso I e § 1º da Constituição. Não provimento do recurso.

I. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos recurso de revista interposto pela CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS e por GILMAR INÁCIO DA SILVA, os quais se insurgem em face do Acórdão n.º 3674/2019 (peça 87), da Segunda Câmara, confirmado em sede de embargos de declaração (Acórdão n.º 242/2020, da Segunda Câmara, peça 96) que julgou irregulares as contas da Câmara, relativas ao exercício de 2014, em razão da extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento e do teto constitucional para despesas da Câmara, tendo ressalvado os atrasos na publicação dos relatórios de gestão fiscal e aplicado multa em decorrência dos motivos que determinaram a irregularidade das contas e as ressalvas.

Em suas razões (peça 100), os recorrentes, após destacarem aspectos atinentes à personalidade do gestor à época das contas, GILMAR INÁCIO DA SILVA, e à situação da Câmara, argumentaram que: (i) o aresto vergastado é nulo por falta de fundamentação, sob o argumento de que houve mera reprodução

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

daquilo que foi expendido pela unidade técnica; (ii) não houve motivação quanto ao fato trazido em sede de contraditório de que houve o ajuizamento de ação, transitada em julgado, que assegurou a Câmara a percepção dos valores a título de duodécimos, conforme constava na Lei Orçamentária Anual (LOA), devendo os referidos limites serem calculados com base nesse valor; (iii) existiu violação à coisa julgada, eis que em decisão transitada em julgado foi definido o entendimento de que as despesas totais e com pessoal "devem utilizar como base o valor determinado pela justiça em sede de duodécimo, ou seja, o valor constante na LOA" (fls. 6); (iv) o gestor à época da contas se encontrava amparado em decisões judiciais acerca dos valores devidos a título de duodécimos; (v) inexistiu extrapolação do limite para despesas totais, pois decisões judiciais consideraram que os repasses dos duodécimos tinham que considerar os valores da LOA, e uma vez conseguida a integralidade dos valores dos duodécimos não seria lógico devolver esse montante, eis que deixaria de cumprir outros compromissos financeiros; (vi) o plano de cargos e salários da Câmara foi elaborado e fixado em gestões anteriores, tendo os subsídios dos vereadores sido fixados em 2013, sem qualquer atualização desde então e representando um dos menores entre os subsídios de vereadores dos municípios da região; (vi) há a necessidade de aplicação dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade no julgamento das presentes contas, conforme precedentes que invocam, haja vista que pequenos excessos, aliados à boa-fé e ausência de prejuízo ao erário, não teriam o condão de inquinar as contas; (vii) é inconstitucional a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, por atribuir ao Tribunal de Contas do Paraná a interpretação de conteúdo valorativo de norma legal, bem como definir condutas sujeitas à sanção através de conceitos vagos, abertos e subjetivos; e (viii) inexiste tipicidade e fundamentação para a aplicação da multa, eis que seu ato não contrariou regra legal. Diante do que pugnaram os recorrentes pelo provimento do recurso para julgar regulares as contas com ressalvas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), pela Instrução n.º 306/2022 (peça 114), opinou pelo não provimento do recurso, redarguindo que: (i) houve expressa motivação do acórdão combatido; (ii) a despesa total e com folha de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

pagamento do Legislativo não deve ultrapassar o percentual fixado no art. 29-A e § 1º da Constituição Federal, calculado com base no somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizado no exercício anterior, não tendo como base as referidas despesas o orçamento fixado; e (iii) nas decisões apresentadas no recurso, os excessos verificados correspondiam a extrapolações menores que 1% e com valores menos expressivos, portanto, não é possível aplicá-las ao presente caso.

De igual forma, o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 168/2022, peça 115).

Por arremate ao presente relatório, cumpre destacar que a municipalidade encaminhou cópia do Acórdão n.º 1966/2021, da Primeira Câmara, que julgou regulares as contas da Câmara Municipal de Lupionópolis, relativas ao exercício de 2016 (peça 117).

É a concisa súmula do estado dos autos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O recurso mostra-se cabível (artigo 484, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná - RITCEPR) e foi manejado tempestivamente (artigo 484, *caput*, do RITCEPR), por parte legítima (artigo 474 do RITCEPR), detentora de interesse de recorrer. Portanto, encontram-se presentes os pressupostos de admissibilidade, hábeis à ratificação do recebimento do recurso.

Admitido o recurso, cumpre adentrar no mérito.

Preliminarmente, cumpre afastar a alegação de nulidade do acórdão por falta de fundamentação.

Consoante apregoam os recorrentes, “no acórdão ora recorrido, com a máxima vênia, constata-se que o mesmo se limitou a repetir os argumentos alheios apresentados pela CGM, configurando, *mutatis mutandis*, fundamentação ‘per relationem’ tão condenada no processo penal e civil” (peça 100, fls. 5).

Em primeiro lugar, a fundamentação *per relationem* consiste na motivação de uma decisão a partir de referência ou remissão às alegações, opinativos e decisões anteriores constantes dos autos, o que não parece ser o caso dos autos, dada a explícita motivação feita em capítulo específico, após justamente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

a consignação no relatório dos opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial deste Tribunal de Contas. Eis o teor do aresto vergastado a demonstrar a existência de motivação idônea:

> **"4 - VOTO**
>
> Inicialmente, em relação a **Extrapolação do limite para despesas com a Folha de Pagamento** entendemos que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal na conclusão pela inconformidade, uma vez que não foi observado o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, alterado pela E.C. nº 58 de 23/09/09.
>
> Conforme registrado por ocasião da instrução processual, restou comprovado que a Câmara Municipal de Lupionópolis incorreu na Despesa Líquida com a Folha de Pagamento no valor de **R$ 635.463,41** (seiscentos e trinta e cinco mil quatrocentos e sessenta e três reais e quarenta e um centavos) o que representou o excesso de **R$ 100.685,01** (cem mil seiscentos e oitenta e cinco reais e um centavo), atingindo **83,18%** (oitenta e três vírgula dezoito por cento) do limite máximo para a despesa total em 2014, ou seja, acima do índice de **70%** (setenta por cento) delimitado constitucionalmente.
>
> Destaca-se, ainda, que a Lei Orçamentária Anual nº 28/2013, que tratou da LOA de 2014, fixou a despesa total do Legislativo em **R$ 895.000,00** (oitocentos e noventa e cinco mil reais), sendo repassado ao Poder Legislativo o valor líquido de **R$ 894.140,25** (oitocentos e noventa e quatro mil cento e quarenta reais e vinte e cinco centavos), valor que foi parcialmente exigido pelo Legislativo Municipal por via judicial no Processo nº 0001810-97.2014.8.16.0066 impetrado contra o Município de Lupionópolis e no Agravo de Instrumento n.º 1.167.059-2 – Centenário do Sul.
>
> No entanto, conforme determinado no art. 29-A da Constituição Federal, a despesa total da Entidade deveria estar limitada 7% (sete por cento) da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior (2013), o que corresponde ao valor de **R$ 763.969,15** (setecentos e sessenta e três mil novecentos e sessenta e nove reais e quinze centavos) e, assim, considerando o § 1º do mesmo artigo, o teto para despesa com a folha não deveria exceder a **R$ 534.778,41** (quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e setenta e oito reais e quarenta e um centavos), ou seja, **70%** (setenta por cento) da receita do Legislativo, condição efetivamente não observada.
>
> Para fins de registro, apesar de o Gestor ter empenhado no exercício de 2014 o montante de **R$ 31.842,00** (trinta e um mil oitocentos e quarenta e dois reais) referente ao exercício de 2013, e que este seja excluído da apuração do índice em exame, a despesa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

da folha de pagamento ajustada não estaria dentro dos limites constitucionalmente previstos, pois o índice ainda atingiria **78,26%** (setenta e oito vírgula vinte e seis por cento) das receitas, o que representa o excesso de **R$ 63.101,08** (sessenta e três mil cento e um reais e oito centavos) para esses gastos.

Dessa forma, restou evidente que não foi observado o limite de despesas com gastos de pessoal estabelecido no art. 29-A, § 1º da Constituição Federal, uma vez que as despesas da folha de pagamento excederam a **70%** (setenta por cento) das receitas da Entidade.

Em relação as justificativas apresentadas por ocasião do último contraditório relacionadas a contratação de pessoal no exercício de 2004, alteração no Plano de Cargos e Salários no exercício de 2007 e, também, a contratação de Técnico em Contabilidade no exercício de 2014 determinada por sentença judicial, entendemos que não afastam a condição irregular observada, visto que o mandamento constitucional é taxativo ao determinar a apuração dos índices, condição efetivamente observada por ocasião da instrução processual.

Portanto, concluímos pela **IRREGULARIDADE** do item, com aplicação de **MULTA**.

Em relação a **Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara**, entendemos que também assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal na conclusão pela inconformidade.

Conforme observado no art. 29-A da Constituição Federal, alterado pela E. C. nº 58 de 23/09/09, o total da despesa do Legislativo deve estar limitada a 7% (sete por cento) da Receita Tributária e transferências constitucionais arrecadadas no exercício anterior (2013), ou seja, no presente caso **R$ 763.969,15** (setecentos e sessenta e três mil novecentos e sessenta e nove reais e quinze centavos), no entanto, a Entidade incorreu em gastos no montante de **R$ 894.140,25** (oitocentos e noventa e quatro mil cento e quarenta reais e vinte e cinco centavos), o que representou um excesso de **R$ 130.171,10** (cento e trinta mil cento e setenta e um reais e dez centavos), equivalente a **1,19%** (um vírgula dezenove por cento).

Ainda que no orçamento para o exercício de 2014, aprovado na Lei Orçamentária Anual nº 28/2013, tenha sido fixado um teto para os Gastos do Legislativo Municipal de **R$ 895.000,00** (oitocentos e noventa e cinco mil reais) e que a Câmara Municipal tenha obtido êxito na demanda judicial que buscou o repasse do duodécimo nesse montante, conforme o Processo nº 0001810-97.2014.8.16.0066 que tratou do Mandado de Segurança e no Agravo de Instrumento nº 1.167.059-2, entendemos que os Princípios Constitucionais aplicáveis no presente item devem ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

observados concomitantemente, ou seja, apesar de inequívoco o direito do Poder Legislativo quanto ao duodécimo conforme prevê o art. 168 da Constituição Federal, a Entidade também deve obedecer ao limite de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, alterado pela E. C. nº 58 de 23/09/09, que no caso do Município de Lupionópolis corresponde a 7% (sete por cento) do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior (2013), nos termos do § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

Vale observar que a alegada necessidade de o Poder Legislativo Municipal incorrer em gastos superiores àqueles delimitadas constitucionalmente demonstra o descontrole no planejamento da sua Gestão. Para fins de registro, apesar de o Gestor ter empenhado no exercício de 2014 o montante de **R$ 31.842,00** (trinta e um mil oitocentos e quarenta e dois reais) referente ao exercício de 2013, e que este seja excluído da apuração do índice em exame, a despesa total ajustada não estaria dentro dos limites constitucionais, pois o índice ainda atingiria **7,9%** (sete vírgula nove por cento) das receitas, o que representa o excesso de **R$ 98.329,10** (noventa e oito mil trezentos e vinte e nove reais e dez centavos) para esses gastos.

A título de observação, vale destacar que os julgamentos administrativos realizados por este Tribunal de Contas estão revestidos de caráter definitivo, cabendo a revisão judicial apenas no que compete ao devido processo legal, nos casos de ocorrência de ilegalidade formal grave ou manifesta ilegalidade, conforme RE 55821/PR do Supremo Tribunal Federal, o que permite a esta Corte de Contas se posicionar de forma independente quanto ao mérito.

Quanto as justificativas apresentadas por ocasião do último contraditório relacionadas a contratação de pessoal no exercício de 2004, alteração no Plano de Cargos e Salários no exercício de 2007 e, também, a contratação de Técnico em Contabilidade no exercício de 2014 em razão de sentença judicial, entendemos que não afastam a condição irregular observada, visto que o mandamento constitucional, além de taxativo, não possibilita qualquer exceção.

Portanto, concluímos pela **IRREGULARIDADE** do item, com aplicação de **MULTA**.

Devido a sua correlação, entendemos por tratar em conjunto os itens relacionados aos ***Atrasos nas*** **publicações do Relatório de Gestão Fiscal no exercício de 2014 - Análise do 1º Quadrimestre** e aos ***Atrasos nas*** **publicações do Relatório de Gestão Fiscal no exercício de 2014 - Análise do 2º Quadrimestre.**

Conforme demonstrado por ocasião da instrução processual, restou configurada a inobservância do prazo fixado no art. 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101/00, pois, a publicação do Relatório do 1º quadrimestre do exercício de 2014 foi realizada em 11/06/15, ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

> seja, com atraso de **376 (trezentos e setenta e seis)** dias, uma vez que o prazo havia encerrado em 30/05/14.
>
> No mesmo sentido, também restou configurada a inobservância do prazo de publicação fixado no art. 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101/00, relacionado ao Relatório do 2º quadrimestre de 2014, pois, realizada somente 11/06/2015, ou seja, com atraso de **254 (duzentos e cinquenta e quatro)** dias, uma vez que o prazo havia encerrado em 30/09/14.
>
> Assim, considerando que os relatórios foram publicados, ainda que intempestivamente, temos como aplicável a ressalva sugerida. No mesmo sentido, imperioso considerar os expressivos atrasos já relacionados e, assim, entendemos que a inobservância dos prazos fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal resultaram em prejuízo significativo ao Princípio da Transparência e da Publicidade, razão suficiente para manter a multa sugerida pela Unidade Técnica, contudo, uma única vez.
>
> Portanto, concluímos pela **REGULARIDADE** dos itens, com **RESSALVA** e aplicação de uma **MULTA**.
>
> **5** - **CONCLUSÃO**
>
> Por todo o exposto, acompanhando em parte a Coordenadoria de Gestão Municipal e o douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e considerando tudo o que consta no processo, propomos, na forma do artigo 16, III, da Lei Complementar n° 113/2005: (...)" (peça 100, fls. 14-18)

Perceba-se que na decisão contra a qual se recorre que houve expressa aposição dos argumentos que levaram à irregularidade das contas, ainda que retirados dos opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial.

Em segundo lugar, a fundamentação *per relationem* não é condenada no processo penal e civil, sendo expressamente admitida no Direito Administrativo, conforme se retira de precedentes do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, respectivamente:

> "MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM. LEGITIMIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO. (...) Esta Corte já firmou o entendimento de que a técnica de motivação por referência ou por remissão é compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição Federal. Não configura negativa de prestação jurisdicional ou inexistência de motivação a decisão que adota, como razões de decidir, os fundamentos do parecer lançado pelo Ministério Público, ainda que em fase anterior ao recebimento da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

> denúncia. (AI 738982 AgR, Relator Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012)". Valho-me, para tanto, da técnica da motivação "per relationem", o que basta para afastar eventual alegação de que este ato decisório apresentar-se-ia destituído de fundamentação. Não se desconhece, na linha de diversos precedentes que esta Suprema Corte estabeleceu a propósito da motivação por referência ou por remissão, que se revela legítima, para efeito do que dispõe o art. 93 , inciso IX , da Constituição da República, a motivação "per relationem", desde que os fundamentos existentes "aliunde", a que se haja explicitamente reportado a decisão questionada, atendam às exigências estabelecidas pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal." (MS 27350 MC / DF. DJ 04/06/2008. CELSO DE MELLO - RTJ 195/183-184, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE).

> "A jurisprudência tem admitido a chamada fundamentação per relationem, mas desde que o julgado faça referência concreta às peças que pretende encampar, transcrevendo delas partes que julgar interessantes para legitimar o raciocínio lógico que embasa a conclusão a que se quer chegar"(HC 214049/SP, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, Rel. p/ Acórdão Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA) (Grifou-se).

Dos julgados acima epigrafados, é possível inferir a expressa admissão da fundamentação *per relationem* contanto que a decisão que dela se utiliza o faça expressamente, elencando como suas as razões para decidir e as indicando expressamente, o que ocorreu no caso dos autos.

Ademais, a Lei n.º 9.784, de 29/01/1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, expressamente admite que "a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato" (art. 50, § 1º).

Destarte, em vista acima exposto, não há que se falar em impropriedade na sua adoção.

Ademais, os recorrentes insistem na tese de ausência de fundamentação, destacando, segundo seu argumento, que não houve manifestação acerca da decisão definitiva em ação mandamental que garantiu ao Poder Legislativo os corretos repasse dos duodécimos devidos pelo Poder Executivo,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

afirmando que “o total de gastos e os gastos com o pessoal devem ter por base de cálculo o orçamento constante na LOA POR DECORRÊNCIA LÓGICA”, ou seja, “o entendimento de despesas totais da câmara e as despesas com pessoal devem utilizar como base o valor determinado pela justiça em sede de duodécimo, ou seja, o valor constante na LOA, outra interpretação violará a coisa julgada” (peça 100, fls. 6).

Sem razão os recorrentes.

Os limites cuja extrapolação desaguou na irregularidade das contas ostentam guarida constitucional e assim se encontram expressos:

> “Art. 29-A. **O total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, **efetivamente realizado no exercício anterior**:
>
> I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
> (...)
> § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

Veja-se que, por infrangível imposição constitucional, o total da despesa que deve ser levado em conta é o percentual incidente sobre o “somatório da receita tributária e das transferências (...) efetivamente realizado no exercício anterior” ao, por óbvio, das contas em análise. No caso, se os presentes autos tratam das despesas relativas ao exercício de 2014, para fins de aplicação da regra constitucional de limitação tem-se que verificar a integralidade da receita realizada no exercício de 2013.

No caso da despesa total, a receita tributária no exercício anterior (2013) foi de R$ 10.913.845,00, tendo como limite (7% para o Legislativo, conforme inciso I do artigo 29-A da Constituição) o valor de R$ 763.969,15 para o exercício de 2014, tendo sido efetivamente gasto R$ 894.140,25, compreendendo o excesso em R$ 130.171,10, a representar um excesso percentual de 1,19 % (peça 16, fls. 9).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

Desta forma, é incabível aceitar como parâmetro para fins de fixação do montante devido a título de duodécimo o prescrito na Lei Municipal n.º 28/2013, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2014, quando a Constituição Federal impõe que o percentual limite incida sobre a receita tributária aferida em 2013, e não no valor fixado para a despesa na lei orçamentária para o ano de 2014.

O sucesso da demanda judicial, consoante o noticiado pelos recorrentes, não tem o condão de afastar a regra constitucional, dado que a matéria submetida ao crivo do Poder Judiciário se restringiu ao reconhecimento do direito do Poder Legislativo de receber, a cada mês, os duodécimos devidos pelo Poder Executivo e correspondentes a um doze avos do total previsto na lei orçamentária municipal. Compulsando as peças judiciais trazidas pelos recorrentes (peças 102-104), observa-se que em momento algum foram questionadas as regras insertas no artigo 29-A, inciso I e § 1º, da Constituição Federal, fazendo incidir no caso os limites objetivos da coisa julgada, conforme o artigo 503 do Código de Processo Civil ("A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida"). O pedido, que se consubstancia no mérito e onde recai a autoridade da *res iudicata*, embora não conste dos autos a petição inicial do Mandado de Segurança n.º 0001810-97.2014.8.16.0066, pode ser haurido da decisão que concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada nos referidos autos (peça 29), cujo conciso relatório assim o expressou:

> "A impetrante (Câmara Municipal de Lupionópolis) reitera pedido de concessão de liminar nestes autos de mandado de segurança visando compelir a Administração Municipal Impetrada a efetuar o repasse da importância de R$ 83.584,96 referente as diferenças de duodécimos com repasse a menor realizados no período de janeiro/2014 a outubro/2014, bem como o repasse integral de duodécimo no valor de R$ 74.583,33 nos meses de novembro e dezembro/2014"

Com perdão à prolixidade, note-se que não se discutiu a base afeta aos limites percentuais de despesa total e com folha de pagamento constantes da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

Constituição, mas apenas o direito do Poder Legislativo de perceber a integralidade dos duodécimos previstos na lei orçamentária local.

Ainda que a mesma decisão tenha consignado que "a justificativa da autoridade impetrada para tanto, constante do ofício juntado na seq. 1.19, de que o repasse estaria sendo realizado com base na receita tributária de 2013, ao menos em exame de cognição sumária, não condiz com a realidade dos repasses, tendo em vista que os valores são variáveis e há meses em que o repasse coincidiu com aquele estimado na Lei Municipal n.º 28/2013", isso não se presta para afirmar o reconhecimento da coisa julgada relativamente a base de incidência dos limites, por dois simples motivos: primeiro, é uma decisão cautelar, e decisões cautelares não transitam em julgado; segundo, esse trecho se funcionaliza como razões para decidir, as quais também não transitam em julgado.

Nesse ponto ainda é cabível destacar que, diferente do alegado nas razões recursais, a decisão combatida considerou ajuizamento de ação, transitada em julgado, que assegurou a Câmara a percepção dos valores a título de duodécimos, conforme constava na Lei Orçamentária Anual (LOA), devendo os referidos limites serem calculados com base nesse valor, no entanto, como o próprio trecho colacionado pelos recorrentes explicita que:

> "Ainda que no orçamento para o exercício de 2014, aprovado na Lei Orçamentária Anual nº 28/2013, tenha sido fixado um teto para os Gastos do Legislativo Municipal de R$ 895.000,00 (oitocentos e noventa e cinco mil reais) e que a Câmara Municipal tenha obtido êxito na demanda judicial que buscou o repasse do duodécimo nesse montante, conforme o Processo nº 0001810-97.2014.8.16.0066 que tratou do Mandado de Segurança e no Agravo de Instrumento nº 1.167.059-2, entendemos que os Princípios Constitucionais aplicáveis no presente item devem ser observados concomitantemente, ou seja, apesar de inequívoco o direito do Poder Legislativo quanto ao duodécimo conforme prevê o art. 168 da Constituição Federal, a Entidade também deve obedecer ao limite de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, alterado pela E. C. nº 58 de 23/09/09, que no caso do Município de Lupionópolis corresponde a 7% (sete por cento) do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior (2013), nos termos do § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal" (peça 87, fls. 10-11).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

É claramente possível ver no excerto acima destacado que houve o enfrentamento da questão levantada pelas partes – êxito em demanda judicial –, mas expressamente afastada em razão da previsão constitucional.

Posto isso, inexiste censura ao entendimento expresso no aresto objurgado quanto à extrapolação, no exercício de 2014, do limite previsto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição, qual seja despesa total.

Diga-se o mesmo em face do excesso de gastos com folha de pagamento.

No caso, em vista do limite máximo para a despesa total em 2014 ser de R$ 763.969,15, o teto para gastos com a folha de pagamento seria de R$ 534.778,41, sendo efetivamente dispendido R$ 635.463,41, extrapolando em R$ 100.685,01, a significar um desbordo percentual de 13,18%. Ou seja, os valores a serem considerados para fins de aplicação do limite do § 1º do artigo 29-A da Constituição, são aqueles referentes ao exercício de 2013, tendo havido o excesso coibido pelo texto constitucional.

Eventualmente, poder-se-ia arguir que a limitação prevista no referido parágrafo não tivesse por base o montante máximo constante do inciso I do mesmo artigo, ou seja, dada a redação do § 1º do artigo 29-A da Constituição (“A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”), é possível alegar que o percentual de 70% incidisse não sobre a montante oriundo da aplicação do percentual de 7% sobre a receita do município arrecadada em 2013, mas efetivamente sobre a receita auferida pela Câmara no exercício de 2014, que os recorrentes propalam ser no valor de 895.000,00, conforme a lei orçamentária municipal. Mas, mesmo assim, aplicando o percentual de 70% como limite máximo de gastos com folha de pagamento, previsto no § 1º do artigo 29-A da Constituição, ter-se-ia como limite máximo R$ 626.500,00, o que também representaria extrapolação, eis que o total gasto, como dito acima, foi de R$ 635.463,41.

Destarte, aqui também houve inobservância ao preceituado pelo texto constitucional.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

Os recorrentes ainda trazem como argumento o fato do plano de cargos e salários da Câmara ter sido elaborado e fixado em gestões anteriores, tendo os subsídios dos vereadores sido fixados em 2013, sem qualquer atualização desde então e representando um dos menores entre os vereadores dos município da região.

A argumentação é átona e não isenta ou justifica o gestor da responsabilidade de observar preceitos normativos, quanto mais de índole constitucional e com a explícita preocupação com a responsabilidade fiscal da Administração Pública. Ademais, dois pontos merecem destaque nesse argumento: primeiro, ainda que se pudesse repassar a gestões passadas a responsabilidade pelo plano de cargos e salários a impactar nas despesas com pessoal, o que se indaga é como esse mesmo plano não foi motivador do excesso nas contas no ano imediatamente anterior (2013), também de responsabilidade de um dos recorrentes, GILMAR INÁCIO DA SILVA, as quais foram julgadas regulares (Acórdão n.º 5874/2016, da Primeira Câmara, Processo n.º 280558/14), não tendo sido constatado qualquer desbordo; segundo, se os insurgentes afirmam (peça 100, fls.. 14) que a última atualização dos subsídios dos vereadores se deu em 2013, talvez, esse tenha sido o motivo para a clara extrapolação dos gastos com pessoal e daí a preocupação do então gestor - e agora recorrente - deveria ter residido no impacto do aumento concedido nas despesas de pessoal; sendo o aumento necessário, ele deveria ter sido cotejado de forma a observar nos exercícios futuros os tetos de gastos aplicáveis à espécie.

É ainda aventada a inconstitucionalidade da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão de ter atribuído a este Tribunal de Contas do Paraná a interpretação de conteúdo valorativo de norma legal, bem como definir condutas sujeitas à sanção através de conceitos vagos, abertos e subjetivos.

Dizem os recorrentes que “a quem, por excelência, cabe dar interpretação à norma jurídica é o Poder Judiciário; órgão de natureza administrativa, como é o caso dos tribunais de conta, não cabe efetuar juízo de valor que resulte em declarar ato administrativo contrário ou ofensivo à norma” (peça 100, fls. 21). Ao que parece, os recorrentes desconhecem o teor do artigo 71 da Constituição Federal,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

reproduzido, em razão do princípio da simetria, no artigo 75 da Constituição Estadual do Paraná, que atribui ao Tribunal de Contas o auxílio no exercício do controle externo da Administração Pública, notadamente o julgamento de contas dos dirigentes da máquina pública ou de qualquer pessoa responsável pela administração de dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e para se desincumbir dessa outorga constitucional, por óbvio, que lhe cabe a interpretação de normas jurídicas aplicáveis à Administração Pública, justamente para aferir a licitude dos atos praticados frente ao ordenamento jurídico, para assim julgar as contas regulares ou não.

Os recorrentes apregoam, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, afirmando que "cabe ressaltar que conceitos vagos, abertos em se tratando de tipificação de condutas, inclusive de natureza administrativa, são vedadas por contraria os princípios basilares da tipicidade, devido processo legal e do amplo contraditório, pois é como se deixar um cheque assinado em branco ao julgador, que poderia preenche-lo de qualquer forma" (peça 100, fls. 21). *Concessa venia,* a redação do referido dispositivo não encerra vocábulo ou expressão que atrai para si vagueza ou abertura de sentido, não havendo sequer que se falar em conceito jurídico indeterminado. Eis a redação da referida regra a demonstrar o afirmado:

> "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".

Ainda que se aventasse eventual vagueza de sentido, ter-se-ia que apontar exatamente onde residiu o ponto que não restou claro na regra de direito e quando invocada como reverberou, negativamente, nos princípios da tipicidade, do devido processo legal e do contraditório. Não basta a mera alegação de ofensa a princípio, sem a demonstração analítica do prejuízo experimentado. No caso dos autos, a conduta atribuída ao gestor das contas restou bem delimitada (extrapolação dos limites de gastos total e com a folha de pessoal em desconformidade com regra constitucional), o qual exerceu a contento suas prerrogativas processuais dentro de um procedimento pautado pela legalidade.

Assim, descabida a alegação de inconstitucionalidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

Além dessa eiva, os recorrentes pugnam, subsidiariamente, pela inaplicabilidade da multa em razão de uma alegada ausência de tipicidade e fundamentação, afirmando que não houve contrariedade a regra legal. Da fundamentação acima esposada ressoa hialinamente clara a transgressão ao artigo 29-A, inciso I e § 1º da Constituição, relativamente às multas impostas em decorrência das extrapolações dos limites das despesas, a significar a "contrariedade ou ofensa à norma legal", erigida pela lei como conduta tida por pressuposto para a aplicação da sanção. A regra constante do artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, autoriza a aplicação de sanção aflitiva pecuniária caso praticado "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", eis aqui a subsunção do fato à conduta hipoteticamente descrita na norma, ou como preferem alguns, a tipicidade. No mais, claro também se mostra a escorreita aplicação das multas em razão da manifesta contrariedade às regras constitucionais.

Dito isso, inexistem reparos a lançar na decisão combatida pelos recorrentes.

Por derradeiro, entendo por inaplicável o precedente juntado pelos recorrentes, relativo ao Acórdão n.º 1966/2021, da Primeira Câmara, cujo voto condutor é de minha relatoria, em razão dos seus próprios termos que expressamente apregoam uma melhora nas contas da Câmara a partir de medidas concretas tomadas a partir 2016, não alcançando o ano das presentes contas, veja-se:

> "Feita esta breve introdução, passo à exposição dos dados por mim coletados:

PROTOCOLO	26595-5/16	31534-4/17	30515-6/18	20144-3/19	26651-0/20
EXERCÍCIO	2015	2016	2017	2018	2019
RECEITA TRIBUTÁRIA PARADIGMA	R$ 11.790.711,11	R$ 12.668.690,79	R$ 13.838.269,91	R$ 14.002.531,87	REGULAR
EXCESSO (R$)	R$ 85.191,83	R$ 97.849,65	R$ 89.646,64	R$ 43.124,90	REGULAR
EXCESSO (%)	0,72	0,77	0,65	0,31	REGULAR

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

> Do quadro acima [referente à extrapolação de despesa total], verifica-se que desde o exercício de 2016 foram adotadas medidas concretas para diminuir o excesso verificado, o que, como é notório, dificilmente ocorre da noite para o dia, exigindo esforços diários do gestor e da equipe integrante do corpo administrativos, até que, após sucessivos e bem-sucedidos decréscimos, em 2019, atingiu-se a integral regularização do item".

Ademais, o percentual de extrapolação do limite de despesa total referente ao exercício das contas de 2014, foi de 1,19%, bem superior ao acórdão paradigma. Diga-se o mesmo para o limite de gastos com folha de pagamento no percentual de excesso de 13,18%, se comparado ao de 11,17% de 2016.

III. VOTO

Ante o exposto, VOTO:

I) pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se incólume o Acórdão n.º 3674/2019 (peça 87), da Segunda Câmara, confirmado em sede de embargos de declaração (Acórdão n.º 242/2020, da Segunda Câmara, peça 96), ambos deste Tribunal de Contas;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno desta Corte.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer do recurso de revista, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se incólume o Acórdão n.º 3674/2019, da Segunda Câmara, confirmado em sede de embargos de declaração (Acórdão n.º 242/2020, da Segunda Câmara, ambos deste Tribunal de Contas;

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 10 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR TO38.N1LA.M58D.145Y.U