



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 56593/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS, JULIANO RICARDO TIBERIO, MARA ELIANE CLAVISO MARGIOTTI, ROSILDA SOARES TUROZI DE OLIVEIRA, SÉRGIO PANIZIO, VERONILDE OLIVEIRA DE ALMEIDA JUNIOR
ADVOGADO / PROCURADOR: CLODOALDO CHUKR
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 855/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Câmara Municipal de Lupionópolis. Exercício de 2015. Extrapolação do limite para despesas com a filha de pagamento. Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara. Provimento parcial do recurso. Precedentes desta Corte de Contas. Conversão das irregularidades em ressalva e afastamento das multas administrativas.

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pela **CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS** e pelo sr. **JULIANO RIVARDO TIBÉRIO**, responsável pelas contas da entidade no exercício em questão, em face da decisão proferida no Acórdão nº 2725/19 – Segunda Câmara¹, que julgou **IRREGULARES** as contas da entidade, referentes ao exercício de 2015, em razão de:

- 1) Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara;

¹ Rel. Cons. Ivan Lélis Bonilha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento.

Restou determinada, ainda, a aplicação por duas vezes da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g” ao então Presidente da Câmara, ante as irregularidades apontadas².

Em sua petição à peça 112, a Câmara Municipal alega a nulidade da decisão recorrida por ausência de fundamentação, tendo em vista que deixou de enfrentar as teses da defesa, especialmente em relação à aplicação da analogia e à existência de precedente judicial sobre o valor devido a título de duodécimo.

Quanto ao mérito, aduziu, em suma:

a) a existência de decisões judiciais em seu favor, utilizadas por analogia, que amparavam o gestor com relação ao valor devido à Casa Legislativa a título de duodécimo, determinando que os repasses atendessem ao estipulado na LOA;

b) que o orçamento previsto para o exercício de 2015 era de R\$ 948.000,00;

c) não houve extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento, se considerado o orçamento previsto para o exercício;

d) pleiteia, ainda, a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade no julgamento das contas, face ao pequeno excesso apurado, a existência de boa-fé do gestor e a ausência de prejuízo ao erário, colacionando, para tanto, decisões desta Corte em que os apontamentos foram ressaltados;

² Houve ainda a interposição de Embargos de Declaração, julgados pelo Acórdão nº 3812/19 – 2ª Câmara (peça 109), em que se entendeu ausente a existência de contradições ou omissões, pelo que foi conhecido e rejeitado o recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) argumenta também sobre suposta inconstitucionalidade da multa prevista no art. 87, IV, g da LC 113/05 e acerca da impossibilidade de aplicação das multas, por ausência de infração a norma legal;

f) ao final, subsidiariamente, pleiteia a aplicação de apenas uma multa administrativa, sendo considerada a hipótese de infração continuada.

Ainda, acosta extemporaneamente, a Petição Intermediária nº 99174/22, anexando como base de suas alegações decisão desta Corte, exarada por meio do Acórdão nº 1966/21 – Primeira Câmara (rel. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral), que julgou REGULARES as contas da Entidade, do exercício subsequente, de 2016, RESSALVANDO as impropriedades rebatidas no presente feito.

II – INSTRUÇÃO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Encaminhados os autos à **COORDENADORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**, por intermédio da Instrução nº 196/22 (peça 141), a unidade opinou pelo NÃO PROVIMENTO do recurso, entendendo por afastar a nulidade aventada, tendo em vista que a decisão recorrida acatou integralmente a análise realizada pela própria CGM, a qual abordou a questão das decisões judiciais sobre o valor do duodécimo.

Quanto ao mérito, concluiu que não foram apresentados elementos suficientes para afastar as irregularidades constatadas e as sanções aplicadas. Destacou ainda que embora as decisões judiciais tenham assegurado o repasse do duodécimo com base no valor fixado no orçamento da Câmara, não asseguraram ao Poder Legislativo a execução de gastos em percentual acima do fixado constitucionalmente, cabendo ao gestor a adequação das despesas ao limite previsto.

O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS, por intermédio do Parecer nº 97/21 (peça 142), lavrado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Procurador Michael Richard Reiner, por sua vez, CORROBOROU com o opinativo pelo não provimento do presente Recurso de Revista.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Versa o presente acerca de Recurso de Revista interposto pela CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS e pelo sr. JULIANO RIVARDO TIBÉRIO, em face da decisão proferida no Acórdão nº 2725/19 – Segunda Câmara, que julgou irregulares as contas da entidade, referentes ao exercício de 2015, em razão de (i) extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara, e (ii) extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento.

Inicialmente, afasto a preliminar de nulidade aventada pelos interessados, posto que, entendo que o julgador não está obrigado a enfrentar todas as teses apresentadas pela defesa quando tiver encontrado motivo para expedir sua decisão. Este é também o entendimento mais recente dos Tribunais Superiores, conforme se depreende das decisões abaixo transcritas:

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AI 791.292/PE- QO-RG, reconheceu a repercussão geral do tema relativo à negativa de prestação jurisdicional (arts. 5.º, inciso XXXV, da Constituição da República) e reafirmou a jurisprudência de que não se exige o exame pormenorizado de todas as provas e alegações das partes. No ponto, verifica-se a prejudicialidade do recurso extraordinário, pois o decisor impugnado solucionou a questão jurídica de maneira clara e coerente, apresentando todas as razões que firmaram o convencimento do julgador. (AgRg no RE nos EDcl no AgRg no AREsp 562.806/PE, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, j. em 01/07/2015, DJe 06/08/2015, sem grifo no original)

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. AUSÊNCIA. UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 535, incisos I e II, do Código de Processo Civil, destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade ou eliminar contradição existente no julgado, o que não ocorre na hipótese em apreço.

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

[...]

4. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl no AgRg no REsp 1336051/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, j. em 05/11/2013, DJe 22/11/2013, sem grifo no original).

...

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PENHORA SOBRE O FATURAMENTO DA EMPRESA. PRESSUPOSTOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. OCORRÊNCIA. DECISÃO SINGULAR REFORMADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL E DETERMINAR O RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM.

(...)

3. O juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas, ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão. Não se faz necessário julgar adotando ou afastando os dispositivos legais citados pelas partes. Contudo, a matéria suscitada deve ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequadamente enfrentada, sob pena de negativa de prestação jurisdicional. (...)

(STJ - AgRg no AREsp: 518189 SP 2014/0117651-8, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 16/10/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/10/2014, sem grifo no original)

Isto posto, passa-se à análise do mérito do Recurso.

Conforme bem pontuado pelos recorrentes, o novel Acórdão nº 1966/21, de Relatoria do Conselheiro Durval Amaral, lhes assiste nos termos ora pretendidos, senão vejamos:

(...)

Inicialmente, destaco que, tanto para o item relativo à extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara, quanto para aquele referente à extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento, tomei a liberdade de expandir a análise das contas a partir de uma linha cronológica ampla e que nos permita vislumbrar a realidade vivenciada pelo Poder Legislativo de Lupionópolis a cada exercício.

Para tanto, dou início à análise com a extrapolação do limite para despesas da Câmara, apurada pela Coordenadoria de Gestão Municipal como reflexo de um excesso verificado de 0,77% frente à receita tributária arrecadada no exercício anterior (R\$12.668.690,79), o que totaliza uma extrapolação líquida de R\$97.849,65. 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	R\$11.790.711,11	R\$12.668.690,79	R\$13.838.269,91	R\$14.002.531,87	REGULAR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARADIGMA					
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

Do quadro acima, 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. Desse modo, considerada a diminuta extrapolação detectada, incapaz, a meu ver, de macular as contas como um todo, entendo que a medida mais apropriada é a conversão do item em ressalva, nos moldes do artigo 16, II, da Lei Complementar n.º 113/05, com o consequente afastamento da multa.

Na mesma senda, no que concerne à extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento, pode-se extrair do quadro global evolutivo que, mais uma vez, foram envidados esforços produtores e positivos no objetivo de sanar as irregularidades apontadas por esta C. Corte, tanto que, ainda em 2018, obteve o Poder Legislativo em epígrafe êxito na empreitada de ajustar-se perfeitamente ao ditame constitucional contido no artigo 29-A.

Nesse sentido, tem-se que:

PROTOCOLO	26595-5/16	31534-4/17	30515-6/18	20144-3/19	26651-0/20
EXERCÍCIO	2015	2016	2017	2018	2019
TETO MÁXIMO (70%)	R\$577.744,85	R\$620.075,22	R\$678.075,22	REGULAR	REGULAR
EXCESSO (R\$)	R\$76.152,08	R\$99.065,32	R\$73.322,95	REGULAR	REGULAR
EXCESSO (%)	9,23	11,17	7,57	REGULAR	REGULAR

Desta forma, repiso o entendimento de que a comprovação de que nos exercícios seguintes a Câmara Municipal de Lupionópolis foi diligente e buscou, a partir do apontado por diversas vezes por este Tribunal, o completo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saneamento dos itens, concluo, também neste achado, pela oposição de ressalva sem aplicação de multa.

No que se refere à alimentação dos dados do SIM-AM, corroboro com a proposta do Relator de que os atrasos verificados foram superiores ao limite tolerado por esta Corte, motivo pelo qual mantenho a ressalva e a multa.

Diante do exposto, em caráter divergente, VOTO, nos termos do artigo 16, II, da Lei Complementar n.º 113/05:

(i) pela regularidade das contas da Câmara Municipal de Lupionópolis, alusivas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Juliano Ricardo Tibério, com oposição de ressalva às extrapolações do teto constitucional para despesas da Câmara, do limite para despesas com a folha de pagamento e pelo atraso na alimentação do SIM-AM.

(ii) pela aplicação da multa prevista no art. 87, III, “b” da L.C.E. 113/05, uma única vez, ao gestor Juliano Ricardo Tibério, em razão do atraso na alimentação dos dados dos SIM/AM.

(iii) por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, da LC n.º 113/05.

É possível se observar do minucioso voto acima transcrito, que, a entidade envidou esforços com a finalidade de regularizar os índices desconformes, obtendo êxito no exercício de 2019 quanto à extrapolação do limite das despesas para a Câmara, e, em 2018 quanto ao limite para despesas com a folha de pagamento.

Ademais, os percentuais relativos ao exercício de 2015 são ainda menores dos que os analisados naquele *decisum* (quanto à extrapolação de limite para as despesas em excesso – 0,72% - R\$ 85.191,83 e quanto ao limite para a despesa com a folha de pagamento - 9,23% - R\$ 76.152,08).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendo, portanto, que o presente feito merece ser apreciado sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, já que tais valores não se mostram aptos a macular toda a gestão do sr. JULIANO RICARDO TIBÉRIO, posto que não restou configurado dolo, má-fé ou lesão ao erário. Nesse sentido, cito o Acórdão nº 4079/17 – 2ª Câmara, de minha Relatoria:

(...)

Inicialmente, em relação a Extrapolação do Teto Constitucional para Despesas da Câmara, cujo excesso verificado foi de R\$ 27.448,22 (vinte e sete mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e dois centavos), equivalente a 0,27% (zero virgula vinte e sete por cento), ousamos divergir da Coordenadoria de Fiscalização Municipal e entendemos pelo afastamento da inconformidade sugerida.

Ainda que o Responsável não tenha logrado êxito em afastar a inconformidade com as justificativas apresentadas em sede de contraditório (peça nº 21), entendemos, com o fundamento nos Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade, que o excesso de gastos já mencionados não se mostra demasiadamente elevado a ponto de macular as contas em exame.

Vale observar, ainda, que posicionamento semelhantes já foram adotados neste Tribunal de Contas, a exemplo do ocorrido no Processo 273292/14 com o Acórdão 6274/16-S1C e, também, no Processo 263254/14 com o Acórdão 589/16-S1C.

Portanto, concluímos pela REGULARIDADE do item, com RESSALVA.

No mesmo sentido, entendemos por afastar a inconformidade sugerida quanto a Extrapolação do Limite para Despesas com a Folha de Pagamento, em afronta ao art. 29-a da Constituição Federal, cujo valor excedido foi de R\$ 6.669,85 (seis mil seiscentos e sessenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), representando o excesso de 0,95% (zero virgula noventa e cinco por cento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posto isso, VOTO pela PARCIAL PROCEDÊNCIA do Recurso de Revista em tela, convertendo os itens inicialmente tidos como irregulares em ressalva, afastando também as multas administrativas impostas ao responsável.

IV – CONCLUSÃO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (vencedora)

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do Recurso de Revista, reformando o Acórdão nº 2725/19 – Segunda Câmara, para julgar **REGULARES** as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS**, exercício de 2015, de responsabilidade do sr. **JULIANO RIVARDO TIBÉRIO**, convertendo em RESSALVAS os apontamentos acerca da (1) Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara e (2) Extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento, afastando as multas originariamente aplicadas.

V - VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencido)

1. Em que pese o posicionamento diverso do Ilustre Relator, entendo que não merece provimento o recurso, em conformidade com as manifestações uníssonas da CGM e do Ministério Público de Contas.

Conforme se depreende da decisão recorrida, os motivos da irregularidade das contas foi a extrapolação, tanto do teto constitucional para despesas da Câmara, como limite para despesas com a folha de pagamento.

Com relação à primeira irregularidade, a mesma decisão pontuou que *“Houve extrapolação de R\$ 85.191,83 de um limite de R\$ 825.349,78; ou seja, bem superior a 10%”* (fl. 2 da peça 99), acrescentado que *“Está nítido que o total da despesa da Câmara superou o percentual estabelecido sobre a receita tributária e as transferências constitucionais efetivamente arrecadadas no exercício anterior, ficando acima do limite disposto pelo art. 29 - A, I, da Constituição Federal”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analisando as razões recursais, a unidade técnica, na peça 141, após indicar que *“não há novos fatos que permitam alterar o posicionamento anterior”*, conclui que *“Embora as decisões judiciais tenham assegurado o repasse do duodécimo com base no valor fixado no orçamento da Câmara, não asseguraram ao Poder Legislativo a execução de gastos em percentual acima do fixado constitucionalmente, cabendo ao gestor a adequação das despesas ao limite constitucional”* (fl. 6).

Em relação à extrapolação do limite de gastos de pessoal, foi indicado na decisão recorrida que *“O excesso verificado foi de R\$ 76.152,08, de um limite de para gastos com pessoal de R\$ 577.744,85”*.

A unidade técnica, após indicar, novamente, que as razões recursais repetem os termos das defesas já analisadas em primeiro grau, refuta-os nos seguintes termos:

Assim, no exercício em exame, a Câmara estava limitada à despesa de R\$577.744,85 para a folha de pagamento e incorreu em um excesso de R\$ 76.152,08, equivalente a 9,23% do limite a que estava sujeita.

Nesta linha, observa-se, nas decisões apresentadas no recurso, que os excessos verificados correspondiam a extrapolações menores que 1% e com valores menos expressivos, portanto, no entendimento desta Coordenadoria não é possível aplicá-las ao presente caso (fl. 6 da peça 141, grifamos).

Com relação ao argumento referente à decisão contida no Acórdão nº 1966/21, da Primeira Câmara, que apontou como motivo de ressalva a extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara e do limite para despesas com a folha de pagamento, importa ressaltar que constou dessa mesma decisão, conforme reproduzido no voto condutor, que a adoção das medidas saneadoras teria se dado a partir do exercício de 2016, o que é corroborado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

próprio quadro elaborado, que aponta os reflexos dessa redução de despesas no exercício de 2017 e seguintes.

Dentro desse contexto, levando-se em conta que o valor da extrapolação, tanto da despesa total da Câmara, como da despesa de pessoal, foram expressivos e que o precedente citado refere-se ao exercício de 2016, reconhecendo que apenas durante ele as medidas saneadoras teriam sido adotadas, entendo, respeitosamente, que a irregularidade das contas deve ser mantida, sem prejuízo de reduzir-se para apenas uma a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, ao invés de duas, como constou da decisão originária, dada a natureza semelhante das infrações praticadas.

2. Em face do exposto VOTO pelo provimento parcial do recurso a fim de que, mantida a irregularidade das contas em face da extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara e do limite para despesas com a folha de pagamento, seja aplicada contra o gestor, por uma vez apenas, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em:

CONHECER o Recurso de Revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **DAR-LHE PROCEDÊNCIA PARCIAL**, reformando o Acórdão nº 2725/19 – Segunda Câmara, para julgar **REGULARES** as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS**, exercício de 2015, de responsabilidade do sr. **JULIANO RIVARDO TIBÉRIO**, convertendo em **RESSALVAS** os apontamentos acerca da (1) Extrapolação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do teto constitucional para despesas da Câmara e (2) Extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento, afastando as multas originariamente aplicadas.

Votaram acompanhando o Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Votou acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, pelo provimento parcial do recurso a fim de que, mantida a irregularidade das contas em face da extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara e do limite para despesas com a folha de pagamento, seja aplicada contra o gestor, por uma vez apenas, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, o Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente