



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 395914/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS, SÉRGIO PANIZIO,
VERONILDE OLIVEIRA DE ALMEIDA JUNIOR
PROCURADOR: CLODOALDO CHUKR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1591/22 - Tribunal Pleno

Recurso de revista – Extrapolação, por Câmara Municipal, do limite de gastos previsto no art. 29-A, I, da Constituição Federal – O repasse do duodécimo com base na previsão de Lei Orçamentária não se confunde a possibilidade de o Legislativo realizar gastos em percentual acima da previsão constitucional – Desprovemento.

1. DO RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da decisão consubstanciada no Acórdão 111/20-S2C (relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão – Peça 29), julgou irregulares as contas do Sr. Sérgio Panizio como Presidente da Câmara de Lupionópolis no exercício de 2018, senão vejamos:

No que se refere a **Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara**, entendemos pela irregularidade com a aplicação da multa sugerida pela Unidade Técnica.

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 (2017), ou seja, no presente caso o valor de **R\$ 980.177,23** (novecentos e oitenta mil cento e setenta e sete reais e vinte e três centavos), no entanto, a Entidade incorreu em gastos no montante de **R\$ 1.023.302,13** (um milhão vinte e três mil trezentos e dois reais e treze centavos), o que representou um excesso de **R\$ 43.124,90** (quarenta e três mil cento e vinte e quatro reais e noventa centavos), equivalente a **0,31%** (zero vírgula trinta e um por cento).

Ainda que no orçamento para o exercício de 2018 tenha sido fixado um teto para os Gastos do Legislativo Municipal de **R\$ 1.128.000,00** (um milhão cento e vinte e oito mil reais), 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 (2017), apurada nos termos do § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

Registre-se que tal condição evidenciou que o Poder Legislativo Municipal incorreu em gastos superiores àqueles delimitadas constitucionalmente e demonstra o descontrole no planejamento da sua Gestão.

Cabe 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.

Registre-se que a inconformidade ora tratada também foi observada nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, conforme constatado nos Processos n.º 265955/16, n.º 315344/17 e n.º 305156/18, respectivamente.

Anote-se, em especial, que já em 2014 a mesma condição resultou na inconformidade, conforme constou no Processo 273938/15, Acórdão n.º 3.674/19 – S2C, da lavra deste Conselheiro, ainda em grau de Embargos de Declaração.

(...)

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I- julgar, na forma do artigo 16, III, da Lei Complementar n.º 113/2005, pela **irregularidade** das contas da **Câmara Municipal de Lupionópolis**, exercício de 2018, de responsabilidade de seu Presidente à época, senhor **Sérgio Panizio, CPF 277.473.959-49**, em razão extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara;

II- aplicar ao senhor **Sérgio Panizio, CPF 277.473.959-49**, a multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da L.C.E. 113/05 em razão da extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara;

Contra tal decisão o Sr. Sérgio Panizio propôs embargos de declaração, que foram rejeitados (v. Acórdão 958/20-S2C – Peça 43), e, na sequência, o recurso de revista que ora se analisa (Peças 46/47), aduzindo, em síntese, que: “*as supostas irregularidades equivocadamente constatadas dizem respeito, na pior das hipóteses, a uma entendimento dúbio do texto legal, jamais em desvio de verba pública ou situação semelhante*”; o julgado possui fundamentação limitada, apenas fazendo remissão ao entendimento da CGM, sem analisar todas as teses defendidas pelo Recorrente; o repasse do duodécimo se deu em atendimento a decisão judicial, que determinou a observação dos valores constantes de Lei Orçamentária; o gestor agiu de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

boa-fé; esta Corte já julgou regulares contas em situação análoga, com fulcro no princípio da razoabilidade (Acórdãos 589/16-S1C, 6247/16-S1C, 2331/17-S2C e no Processo 178440/16); era obrigação do gestor honrar com todas as obrigações da Câmara, em especial no que diz respeito a verbas alimentares (remuneração de servidores e subsídios de vereadores); a alínea 'g', do inc. IV, do at. 87, da LC/PR 113/05 é inconstitucional, pois não define conduta típica, sendo que a conduta do gestor não ofendeu qualquer disposição legal.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 563/22 – Peça 54) opina pelo não provimento do recurso:

Quanto a nulidade do Acórdão nº 111/20 - Segunda Câmara (peça nº 29) por ausência de fundamentação, entendemos que os argumentos apresentados pelo recorrente estão equivocados, pois o referido Acórdão fundamenta o seu voto nas páginas 4 e 5, da peça processual nº 29, destacando o desatendimento do art. 29-A da Constituição Federal - CF (alterado pela Emenda Constitucional nº 58 de 23/09/2009), ou seja, no caso em análise o Município de Lupionópolis extrapolou o limite de gastos estabelecido no art. 29-A da CF, o que corresponde a 7% (sete por cento) do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior (2017), apurada nos termos do § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

Ainda que no orçamento para o exercício de 2018 tenha sido fixado um teto para os Gastos do Legislativo Municipal de R\$ 1.128.000,00 (um milhão cento e vinte e oito mil reais), observou o Acórdão nº 111/20 - Segunda Câmara (peça nº 29) que os Princípios Constitucionais do teto de gastos para Câmara Municipal 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 CF.

No que diz respeito a inafastabilidade da jurisdição, também entendemos que são equivocados os argumentos do recorrente, pois o Acórdão nº 111/20 – Segunda Câmara (peça nº 29) não afasta os julgados do Tribunal de Contas da possibilidade de revisão judicial, mas esclarece que a revisão judicial esta adstrita ao devido processo legal, nos casos de ocorrência de ilegalidade formal grave ou manifesta ilegalidade, conforme RE 55821/PR do Supremo Tribunal Federal.

Em relação a ausência de extrapolação do limite para despesas com folha de pagamento, esclarecemos que esta questão não foi objeto de apontamento e a sua ausência contribuiu para reduzir os gastos totais da Câmara Municipal, mas não ao ponto de respeitar o limite de gastos estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.

Quanto a aplicação do princípio da razoabilidade e proporcionalidade no julgamento das contas do Legislativo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a Unidade Técnica tem entendido que, no presente caso, não cabe a ela a análise e aplicação desses princípios quanto ao pequeno excesso de gastos, no valor de R\$ 43.124,90 (0,31% da Receita Tributária Arrecadada em 2017), mas aos órgãos deliberativos deste Tribunal de Contas.

Por sua vez, a constitucionalidade da alínea “g”, IV, do artigo 87 da Lei Estadual nº 113/2005 está prevista no art. 71, VIII, e art. 75, da Constituição Federal, e a tipicidade e fundamentação da aplicação da referida multa está no fato de o Poder Legislativo Municipal realizar despesas acima do permitido no art. 29-A da Constituição Federal, haja vista que o termo “norma legal” da alínea “g”, IV, do artigo 87 da Lei Estadual nº 113/2005 está em sentido amplo (Lato Sensu), remetendo à própria Constituição Federal.

Cumpra observar ainda que esta irregularidade consta nas Prestações de Contas do exercício de 2014 (Processo nº 273938/15, Acórdão nº 3674/19-S2C, Irregular), 2015 (Processo nº 265955/16, Acórdão nº 2725/19-S2C, Irregular), 2016 (Processo nº 315344/17, Acórdão nº 1966/21-S1C, Ressalva) e 2017 (Processo nº 305156/18, Acórdão nº 3560/19-S2C, Irregular).

O Ministério Público de Contas (Parecer 222/22-3PC – Peça 57) acolhe integralmente as conclusões da Unidade Técnica.

2. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões exaradas por suas Câmaras; motivos pelos quais conheço parcialmente do presente, consoante exponho a seguir.

Preliminares

Compulsando-se o Acórdão 111/20-S2C (conforme transcrição acima), é possível observar que o Conselheiro Artagão de Mattos Leão realizou análise técnica aprofundada da matéria.

Ademais, não existe irregularidade decorrente do acolhimento de razões expostas em manifestação constante dos autos, senão vejamos orientação do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: “HABEAS CORPUS” – ADOÇÃO DA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DECISÓRIA – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO – SUCESSIVAS INTERCEPTAÇÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TELEFÔNICAS AUTORIZADAS POR MAGISTRADO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – SUPOSTO ENVOLVIMENTO DE DIVERSOS INVESTIGADOS, ENTRE OS QUAIS PREFEITOS MUNICIPAIS E PARLAMENTAR ESTADUAL – RECONHECIMENTO DE OFENSA AO POSTULADO DA NATURALIDADE DO JUÍZO – NULIDADE DAS PROVAS, NO ENTANTO, QUE NÃO SE ESTENDE AOS DEMAIS ACUSADOS NÃO DETENTORES DE PRERROGATIVA DE FORO “RATIONE MUNERIS” – PARECER DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO

(...)

Ao adotar, como razão de decidir, os fundamentos em que se apoiou, no mérito, a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, valho-me da técnica da motivação “per relationem”, cuja legitimidade jurídico-constitucional tem sido reconhecida pela jurisprudência desta Suprema Corte (HC 69.438/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 69.987/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a propósito da técnica da motivação por referência ou por remissão, reconheceu-a compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República (AI 734.689-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ARE 657.355-AgR/SP, Rel. Min. LUIZ FUX – HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 585.932-AgR/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.):

“Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização, pelo Poder Judiciário, da técnica da motivação ‘per relationem’, que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir. Precedentes.” (AI 825.520-AgR-ED/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

(AgR no HC 150.872; Rel. Min. Celso de Mello; Julgamento em 31.05/2019)

Portanto, deve ser refutada a preliminar de nulidade do julgado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mérito

Primeiramente, cumpre esclarecer que, em nenhum momento, restou assentada que a conduta do Recorrente esteve fundamentada em má-fé ou que houve desvio de recursos. Ocorre, porém, que tais aspectos não constituem condição para o julgamento de irregularidade de contas. Não se olvida que se tratam de circunstâncias que devem ser consideradas no momento de emissão de decisão, porém, o aspecto mais importante a ser examinado é o atendimento da legislação aplicável ao caso.

In casu, verifica-se que, inobstante haver decisão judicial assegurando o repasse do duodécimo com base na previsão de Lei Orçamentária, inexistente qualquer fundamento legal que possibilite à Câmara a realização de gastos em percentual acima da previsão constitucional.

Com máxima vênia ao posicionamento adotado pelo Recorrente, trata-se da aplicação de regras distintas e que devem ser observadas concomitantemente, uma vez que plenamente conciliáveis.

A situação em exame já foi observada em várias outras prestações de contas de Presidentes da Câmara de Lupionópolis (Exercício de 2014 – Processo 273938/15; 2015 – 265955/16; 2016 – 315344/17; e 2017 – 305156/18), não se olvidando que em uma delas (relativa ao exercício de 2016), bem como em alguns outros julgados tocante a outros Municípios, foi motivo de mera ressalva. Considerando, porém, que a ofensa ao disposto na Constituição Federal¹ é clara, parece-me que deve-se dar prevalência à conclusão mais recorrente, no sentido de que a questão é motivo de irregularidade de contas, consoante se observado em três julgamentos da própria Câmara de Lupionópolis.

A alegação de que era necessário honrar todos os compromissos da Câmara não foi baseada em elementos probatórios demonstrando a imprescindibilidade dos gastos efetuados. Aliás, o argumento de que o pagamento de verbas alimentares ocasionou a falta não procede, uma vez que, mesmo que considerado o limite de gastos da Câmara (e não os gastos efetivamente realizados), verifica-se que os gastos com pessoal atenderam ao comando constitucional².

Quanto à constitucionalidade da previsão do art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, destaco que já foi firmada por esta Corte em sede do Prejulgado (processo com caráter normativo) 11193-6/09:

¹ 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;

² Art. 29-A (...).

(...)

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: PREJULGADO – APLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ARTIGO 87, IV, “G”, DA LC/PR/113/05 – REGRA ELABORADA NOS MESMOS MOLDES DA REGULAMENTAÇÃO DO TCU, NÃO HAVENDO QUESTIONAMENTOS ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DESTA – POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE NORMA ‘EM BRANCO’ RELATIVA A PENALIDADE ADMINISTRATIVA, COMO OCORRE COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, HAVENDO NORMAS EM BRANCO ATÉ NO DIREITO PENAL – APENAS NÃO CABERÁ MULTA QUANDO PARA A CONDUTA IRREGULAR HOVE PENALIZAÇÃO ESPECÍFICA – INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA-DEFESA E DO CONTRADITÓRIO – APLICAÇÃO DA MULTA SEMPRE DEPENDERÁ DE EXAME DE RAZOABILIDADE.

(Acórdão 1729/10-STP; Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães; Julgamento em 10.06.2010)

Finalmente, absolutamente improcedente a justificativa de que a multa seria inaplicável em razão da ausência de ofensa a disposição legal, uma vez que a conduta em debate constitui flagrante contrariedade ao texto expresso do art. 29-A, I, da Constituição Federal (dispositivo transcrito na nota de rodapé 01).

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- conhecer o recurso de revista interposto pelo Sr. Sérgio Panizio contra a decisão materializada no Acórdão 111/20-S2C (mantida em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 958/20-STP) e negar provimento ao mesmo;

- manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

3. VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Com máxima vênia ao bem fundamentado voto lançado pelo ilustre Relator, ousou apresentar divergência em relação às razões que motivaram a proposta de desprovimento do presente Recurso de Revista e manutenção da irregularidade das contas, em relação à extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara.

Inicialmente, destaco que, quando do julgamento do processo 315344/17, por meio do Acórdão 1966/2021-S1C, referente à Prestação de Contas Anual desta entidade, relativa ao exercício de 2016, para o item “*extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara*” tomei a liberdade de expandir a análise das contas a partir de uma linha cronológica ampla e que nos permitia vislumbrar a realidade vivenciada pelo Poder Legislativo de Lupionópolis em cada exercício financeiro, incluindo o exercício ora analisado, de 2018.

Desta análise, obtive os seguintes dados:

PROTOCOLO	26595-5/16	31534-4/17	30515-6/18	20144-3/19	26651-0/20
-----------	------------	------------	------------	------------	------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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
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, verifiquei que desde o exercício de 2016 foram adotadas medidas concretas pela entidade para diminuir o excesso de despesas verificado, o que, como é notório, dificilmente ocorre da noite para o dia, exigindo esforços diários do gestor e da equipe integrante do corpo administrativo, 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, nos moldes do artigo 16, II, da Lei Complementar n.º 113/05, entendo que a medida mais apropriada no presente caso é a oposição de ressalva às contas com o consequente afastamento da multa.

Assim, considerando a comprovação de que no exercício seguinte (2019) a Câmara Municipal de Lupionópolis foi diligente e buscou, a partir do apontado por diversas vezes por este Tribunal, o completo saneamento do item, 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 2018, de responsabilidade de **Sergio Panizio (CPF 277.473.959-49)**, com oposição de **ressalva** em relação à extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara.

(ii) 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.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. Conhecer o recurso de revista interposto pelo Sr. Sérgio Panizio contra a decisão materializada no Acórdão 111/20-S2C (mantida em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 958/20-STP) e negar provimento ao mesmo;

II. Manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL foi secundado pelo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Sala das Sessões, 18 de agosto de 2022 – Sessão nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente