TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	775285/22
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 958/23 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Câmara Municipal de Lupionópolis. Exercício de 2014. Extrapolação do limite para despesas com a Folha de Pagamento e do teto constitucional para despesas da Câmara. Dissídio jurisprudencial evidenciado pelo gestor diante da ressalva das mesmas falhas em exercícios seguintes. Conversão da irregularidade em ressalva. Afastadas duas multas do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005. Manutenção da ressalva das contas diante de atrasos na publicação de Relatórios de Gestão Fiscal, bem como de uma multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005. Conhecimento e provimento do recurso para converter irregularidades em causa de ressalva das contas e afastar a aplicação de duas multas administrativas.

1. Trata-se de Recurso de Revisão (peça 121) interposto pela Câmara Municipal de Lupionópolis, representada pelo Sr. Claudinei Bregondi, Presidente durante o exercício de 2022, e pelo Sr. Gilmar Inácio da Silva, Presidente da referida Câmara no exercício de 2014 (peça 121), responsável pelas presentes contas, em face do Acórdão n.° 2909/22 do Tribunal Pleno (peça 118) que negou provimento ao recurso de revista interposto, mantendo integralmente o Acórdão n.° 3674/2019 da Segunda Câmara (peça 87), confirmado em sede de embargos (Acórdão n.° 242/2020 da Segunda Câmara – peça 96).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

Pela decisão originária, este Tribunal julgou irregulares as contas referentes à gestão de 2014 da Câmara Municipal de Lupionópolis em razão dos seguintes fatos:

1) extrapolação do limite para despesas com a Folha de Pagamento; e

2) extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara;

Foram apostas ressalvas às contas em decorrência de atrasos nas publicações do Relatório de Gestão Fiscal no exercício de 2014 – Análise do 1º Quadrimestre – e de atrasos nas publicações do Relatório de Gestão Fiscal no exercício de 2014 – Análise do 2º Quadrimestre.

Foram ainda aplicadas três multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 ao Sr. Gilmar Inácio da Silva. Duas diante das irregularidades e uma diante das ressalvas.

Os recorrentes, na peça 121, alegaram a ocorrência de dissídio jurisprudencial, com fundamento no art. 486, inciso IV, do Regimento Interno. Como paradigma apresentaram o Acórdão n.° 1161/22 do Tribunal Pleno (peça 123), que, diante das mesmas falhas ocorridas em face da Câmara Municipal de Lupionópolis no exercício de 2017, em sede de recurso de revista, converteu as falhas em causa de ressalva das contas.

Pelo Despacho n.° 1408/22-GCDA (peça 124), o recurso foi recebido e determinado o sorteio de novo relator.

Em atenção à tramitação regimental, pelo Despacho n.° 48/23-GCIZL (peça 128), foi determinada a remessa dos autos à unidade instrutiva e ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.° 175/23 (peça 129), opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso. Defendeu preliminarmente que os recorrentes não teriam sido específicos na demonstração da divergência jurisprudencial. Em seguida, reiterou a irregularidade decorrente do excesso de gastos, o que não seria beneficiado pela decisão paradigma, uma vez que esta teria analisado exercício posterior, 2017, quando os índices teriam apresentado melhora, justificando, naquele caso, a conversão do item em ressalva das contas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.° 47/23 (peça 130), divergiu da Unidade Técnica. Propôs o provimento do recurso para reformar o Acórdão n.° 3674/2019 da Segunda Câmara (peça 87) a fim de converter em ressalva as irregularidades decorrentes da extrapolação do limite da folha de pagamento e do teto constitucional para despesas da Câmara, bem como para afastar as respectivas sanções administrativas. Manteve, contudo as demais ressalvas às contas e a respectiva multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005, uma vez que não houve impugnação específica.

É o relatório.

2. Passo à análise da admissibilidade e das razões recursais.

2.1. Admissibilidade.

Reitero a admissibilidade do recurso, conforme Despacho n.° 1408/22-GCDA (peça 124).

As partes são legítimas, há o interesse recursal e a petição é tempestiva.

Quanto à adequação, em princípio, houve a apresentação do dissídio jurisprudencial, o que se amolda ao art. 486, inciso IV, do Regimento Interno. Nesse sentido, os recorrentes, por meio do Acórdão n.° 1161/22 do Tribunal Pleno apresentaram a análise da mesma matéria em face da Câmara Municipal de Lupionópolis, ou seja, a mesma Entidade, em que houve a conclusão pela ressalva das contas. Assim, em sede de admissibilidade, diante do breve exame da matéria, é possível concluir pelo atendimento do requisito recursal.

A análise mais específica quanto às possíveis divergências relativas aos fatos torna necessária a análise do mérito, razão pela qual, mantém-se a admissibilidade do recurso.

2.1. Extrapolação do limite para folhas de pagamento e do teto constitucional para despesas da Câmara.

Os recorrentes, em síntese, alegaram a divergência jurisprudencial em face do Acórdão n.° 1161/22 do Tribunal Pleno (peça 123), que, diante das

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

mesmas falhas, em face da Câmara Municipal de Lupionópolis, aprovou as contas referentes ao exercício de 2017 com ressalvas.

Postularam ainda a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Por fim, ainda invocaram a aplicação de outros precedentes: Acórdão 589/16 da Primeira Câmara, Acórdão n.° 6247/16 da Primeira Câmara, Acórdão 2331/17 da Segunda Câmara e Acórdão n.° 4079/2017 da Segunda Câmara.

Razão lhes assiste.

Em relação ao **teto constitucional para despesas da Câmara**, constatou-se a ofensa ao art. 29-A, inciso I, da Constituição da República[1], conforme demonstrativo constante na fl. 8 da Instrução n.° 3046/18 (peça 83):

Receita Tributária Arrecadada em 2013	10.913.845,00
Limite Percentual x Faixa de População	7,00
Limite máximo para despesa total em 2014	**763.969,15**
Valor Total de despesa realizada em 2014	894.140,25
(-) Despesa com Inativos	0,00
(+) Despesa executada no orçamento da Prefeitura	0,00
(-) Despesa executada na Fonte 068	0,00
(+) Provisões para o Fundo de Obras	0,00
(=) Total da Despesa Realizada	894.140,25
Percentual Aplicado	8,19
Excesso Verificado em R$	**130.171,10**
Excesso Verificado em %	**1,19**

Quanto ao **limite para despesas com a folha de pagamento**, identificou-se ofensa ao art. 29-A, § 1º, da Constituição da República[2]. Neste caso, preliminarmente, na fl. 5 da Instrução n.° 3046/19 (peça 83), foi identificado o excesso de 13,18%:

---

[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 § 5 o 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; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

[2] Art. 29-A. [...]
§ 1 o 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

Limite Máximo para despesa total em 2014	763.969,15
Teto máximo para folha (70%)	**534.778,41**
Despesa realizada com folha de pagamento	775.365,29
(-) Obrigações Patronais	139.901,88
(-) Despesas com Inativos	0,00
Despesa Líquida com Folha de Pagamento	635.463,41
Percentual Aplicado	83,18
Excesso verificado em R$	**100.685,01**
Excesso verificado em %	**13,18**

Todavia, na fl. 17 do Acórdão 3674/19 da Segunda Câmara (peça 87), registrou-se que houve o empenho de R$ 31.842,00 referente ao exercício de 2013. Assim, excluído o montante do exercício anterior, temos o índice de 7,9% para o exercício de 2014.

Em que pesem os excessos constatados, no presente caso, torna-se relevante tratar da evolução da gestão da Câmara Municipal de Lupionópolis, sobretudo, porque as mesmas falhas, em exercícios seguintes, foram convertidas em causa de ressalva das contas.

Nesse sentido, bem evidenciou o Ministério Público de Contas em seu Parecer n.° 47/23 (peça 130):

- Extrapolação do teto constitucional:

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

- Limite da folha de pagamento:

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

Seguem as decisões emitidas por esta Corte:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

Exercício	Presidente da Câmara	Decisão	Resultado
2015	Juliano Ricardo Tiberio	Acórdão 855/2022 - Tribunal Pleno	Ressalva
2016	Juliano Ricardo Tiberio	Acórdão 1966/21 - Primeira Câmara	Ressalva
2017	Sérgio Panizio	Acórdão 1161/22 - Tribunal Pleno	Ressalva
2018	Sérgio Panízio	Acórdão 111/20 - Segunda Câmara	Irregularidade*
2019	Veronilde Oliveira de Almeida Junior	Acórdão 2691/20 - Segunda Câmara	Regularidade

*** Decisão submetida à análise de Recurso de Revista**

O índice de 1,19% de excesso de gastos do teto para despesas da Câmara, apesar de superar os índices dos demais exercícios, representou excedente semelhante aos que foram convertidos em ressalva nos exercícios seguintes. Assim, é oportuno comparar com os demais exercícios.

Tendo em vista que o excesso inicialmente verificado era de R$ 130.171,10, com a exclusão do empenho de R$ 31.842,00, relativo ao exercício de 2013, temos o total de R$ 98.329,10, montante aproximado dos excessos convertidos em ressalva nos exercícios de 2016 (R$ 97.849,55) e de 2017 (R$ 89.646,64), portanto, comparando com os demais exercícios, não se evidencia que o excesso possa efetivamente ter provocado o desequilíbrio da gestão no caso concreto. Neste caso, a conversão em ressalva do item, dada a evolução da gestão, apresenta maior consonância com a jurisprudência desta Corte.

Em relação ao limite da folha de pagamento, evidenciou-se que o índice de 7,9% é menor do que o convertido em ressalva nos exercícios de 2015 (9,23%) e de 2016 (11,17%) e muito aproximado do exercício de 2017 (7,57%).

Portanto, conforme bem destacou o *Parquet*, a manutenção da irregularidade em face dos gastos que excederam o limite da folha de pagamento, no presente caso, representaria ofensa ao dever de uniformização de jurisprudência desta Corte, conforme art. 926 do Código de Processo Civil.

Ademais, evidenciou-se que medidas foram adotadas com vistas à correção da falha, ainda que em gestões seguintes, o que levou à sua regularidade no exercício de 2019, conforme Acórdão 2691/20 da Segunda Câmara. Nesse ponto, dado o período mais exíguo dos mandatos dos Presidentes das Câmaras, é oportuno considerar, em análise mais ampla, a efetiva atuação da Entidade com vistas à boa gestão e ao saneamento das contas em médio e longo prazo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

Deve-se ressaltar ainda as justificativas apresentadas pelo responsável como o repasse a menor de duodécimos, o que teria afetado seu orçamento, e foi reconhecido em sede judicial, conforme o Processo nº 0001810-97.2014.8.16.0066 que tratou do Mandado de Segurança (peça 103). Destaco a decisão em Reexame Necessário de n.° 1687425-2 na peça 104, que evidencia a concessão do direito à percepção do duodécimo, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual.

Assim, em que pese caber ao gestor do Legislativo atentar em relação aos limites à despesa efetivamente arrecadada, é fato que houve falha na execução do planejamento orçamentário ocasionada pelo Poder Executivo Municipal, o que deve servir de atenuante sobre as falhas ora analisadas.

Em sede de recurso de revista (peça 100), o responsável ainda apresentou dados de sua gestão, com vistas a evidenciar cautelas com as despesas públicas. Nesse sentido, defendeu que o subsídio dos vereadores foi fixado em 2013, sem que tenha ocorrido qualquer atualização dos valores durante sua gestão. Alegou ainda que o plano de cargos e salários dos servidores da Câmara foi definido em gestões anteriores sem que houvesse qualquer meio legal para promover eventual redução da remuneração dos servidores.

Assim, diante das circunstâncias, é possível a aplicação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para converter as presentes falhas em causa de ressalva das contas e afastar a aplicação das duas multas do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005.

Dessa forma, dou provimento ao recurso de revisão em relação ao presente item, para converter em ressalva os seguintes fatos:

1) extrapolação do limite para despesas com a Folha de Pagamento; e

2) extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara;

Afasto ainda a aplicação das duas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 ao Sr. Gilmar Inácio da Silva, em face das irregularidades ora afastadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

2.2. Atrasos nas publicações do Relatório de Gestão Fiscal

Em relação ao presente item, os recorrentes não impugnaram a falha nem a respectiva multa em sede de recurso de revisão, razão pela qual permanecem a ressalva e a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 ao Sr. Gilmar Inácio da Silva.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça do presente Recurso de Revisão, para, no mérito, **dar-lhe provimento parcial** a fim de reformar o Acórdão n.° 3674/2019 da Segunda Câmara (peça 87) com vistas a converter em causa de ressalva das contas a extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento e a extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara, bem como afastar as respectivas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 em face do Sr. Gilmar Inácio da Silva. Todavia, mantém-se as demais ressalvas decorrentes do atraso na publicação de Relatórios de Gestão Fiscal e a respectiva multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 ao mencionado responsável.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Conhecer o presente Recurso de Revisão, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, **dar-lhe provimento parcial,** a fim de reformar o Acórdão n.° 3674/2019 da Segunda Câmara (peça 87) com vistas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO

a converter em causa de ressalva das contas a extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento e a extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara, bem como afastar as respectivas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 em face do Sr. Gilmar Inácio da Silva. Todavia, mantém-se as demais ressalvas decorrentes do atraso na publicação de Relatórios de Gestão Fiscal e a respectiva multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005 ao mencionado responsável;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KMWO