



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 121885/09
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATUBA
INTERESSADO: ANA MARIA CORREA DA SILVA, ANTONIO EMILIO CALDEIRA JUNIOR, CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATUBA, CLAUDIO NAZARIO DA SILVA, JOSE CARLOS GONCALVES (FALECIDO(A) EM 2012), MANOEL ANGELICO CORREA, MORDECAI MAGALHAES DE OLIVEIRA (FALECIDO(A) EM 2020), MUNICÍPIO DE GUARATUBA, PAULO EDER DE ARAUJO, SAMIR CARVALHO MACIEL, SERGIO ALVES BRAGA, WALDEMAR CHAVES
ADVOGADO / PROCURADOR: RICARDO BIANCO GODOY, ROBERLEI ALDO QUEIROZ
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1135/23 - Primeira Câmara

Prestação de contas anual de Câmara Municipal.
Exercício de 2008. Pareceres uniformes pela
irregularidade. Irregularidade. Aplicação de multas.

I – RELATÓRIO PROPOSTA DE DECISÃO VENCIDA EM PARTE (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de prestação de contas anual, de responsabilidade do Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, referentes à Câmara Municipal de Guaratuba, exercício de 2008, sobre as quais este Tribunal proferiu decisão de mérito mediante Acórdão nº 1179/11 – 2ª Câmara (peça processual nº 072), posteriormente anulada por força de decisão judicial ocorrida nos autos sob nº 0000253-56.2016.8.16.0179, que tramitou na 5ª vara da Fazenda Pública de Curitiba, em face do reconhecimento de vício procedimental, consistente no cerceamento de defesa, especificamente na falta de citação válida do responsável.

Por meio do Despacho nº 1144/19 (peça processual nº 345), feitas as comunicações necessárias quanto à nulidade do processo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, para emissão de nova instrução que contemplasse eventuais recolhimentos e providências tomadas na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fase de execução, seguindo, após, à Diretoria de Protocolo para promover a citação do responsável.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (Informação nº 190/19 – peça processual nº 347) informou que promoveu a exclusão do nome do Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior da lista dos agentes públicos com contas irregulares.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (Informação nº 6893/19 – peça processual nº 350) informou que, entre outras providências, promoveu as baixas de sanções de multas administrativas, multa proporcional ao dano, e baixas nas sanções de restituição de valores do Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, além das exclusões de suas obrigações como devedor solidário com relação às sanções dos demais agentes políticos.

Por meio dos Despachos nº 268/20, nº 563/20 e nº 664/21 (peças processuais nº 373, nº 380 e nº 388, respectivamente) os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para cumprimento das rotinas de acompanhamento da fase de execução, seguindo, após, à Coordenadoria de Gestão Municipal, para atendimento ao Despacho nº 1144/19 (peça processual nº 345).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4363/21 – peça processual nº 392), em nova análise preliminar, apontou as seguintes irregularidades: 1) divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo (art. 158, inciso I, da Constituição Federal¹); 2) recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias) (art. 29, inciso V, da Constituição Federal² e art. 7º e art. 8º do Provimento nº 056³/2005-TCE/PR); 3) entrega da prestação de contas eletrônica

¹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

3 Art. 7º É vedada a vinculação ou equiparação dos subsídios dos Vereadores a quaisquer espécies remuneratórias.

Art. 8º Durante a legislatura é vedada a concessão de reajuste que exceda a correção monetária do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referente ao 6º bimestre do sistema SIM-AM com atraso, em 04/05/2009 (§ 1º do art. 23 da Lei Orgânica); e 4) não instituição do controle interno (arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal⁵).

Ao final, manifestou-se pela irregularidade das contas.

A representante do Ministério Público, Exmª Srª Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 100/22 – peça processual nº 393), considerando a anulação judicial da decisão com relação ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, manifestou-se pela concessão de contraditório.

Por meio do Despacho nº 118/22 (peça processual nº 394) foi determinado a citação do responsável, para apresentar defesa quanto às irregularidades apontadas na Instrução nº 4363/21 (peça processual nº 392).

O Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior (petição intermediária nº 230440/22 - peças processuais nº 396 a 398), por seu procurador, solicitou devolução do prazo, e apresentou procuração em que constituiu novo representante, solicitando inclusão nos autos, deferida por meio do Despacho nº 282/22 (peça processual nº 400).

O Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior (petição intermediária nº 317945/22 (peças processuais nº 402 e 403) apresentou novas justificativas em face das irregularidades.

⁴ § 1º O balanço das contas será remetido ao Tribunal de Contas até 31 de março de cada ano, juntamente com as peças acessórias e relatório circunstanciado do Executivo e Legislativo Municipal.

⁵ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 340/22 (peça processual nº 405) os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, para instrução conclusiva e análise da documentação juntada.

O Município de Guaratuba (petições intermediárias nº 327282/22, 348395/22, 348450/22, 348522/22, 348565/22, 402080/22, 402098/22, 402292/22, 402322/22 e nº 40512722 – peças processuais nº 406 e 408, 410 e 411, 412 e 413, 414 e 415, 416 e 417, 421 e 422, 423 e 424, 425 e 426, 427 e 428, e 429 e 430, respectivamente), apresentou manifestações quanto ao acompanhamento e registro da fase de execução.

Por meio do Despacho nº 412/22 (peça processual nº 431) os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para cumprimento das rotinas de acompanhamento da fase de execução. Tomadas as providências, os autos seguiram à Coordenadoria de Gestão Municipal para o imediato cumprimento do Despacho nº 340/22 (peça processual nº 405), ficando suspensa sua movimentação até a análise do contraditório e emissão da instrução conclusiva.

Por meio do Despacho nº 437/22 (peça processual nº 437) foi autorizada a emissão de certidão de quitação de débito em favor do Sr. Samir Carvalho Maciel, recomendada pela Instrução nº 497/22 (peça processual nº 432).

Por meio do Despacho nº 443/22 (peça processual nº 443) foi determinado o cancelamento definitivo da sanção de ressarcimento de responsabilidade do Sr. José Carlos Gonçalves, diante da decisão judicial que extinguiu ação de execução nº 0001032-95.2013.8.16.0088 (fl. 002 da peça processual nº 442), amparada na decisão judicial nos Autos nº 0004587-81.2017.8.16.0088 (fls. 020 a 023 da peça processual nº 442), que tratou do inventário negativo do executado, falecido em 19/10/2012, sem deixar bens a inventariar.

Por meio do Despacho nº 510/22 (peça processual nº 446) os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise e emissão da instrução conclusiva, em atendimento ao Despacho nº 412/22 (peça processual nº 431).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 250/23 – peça processual nº 447) aduziu que foi regularizada a entrega da prestação de contas eletrônica referente ao 6º bimestre do sistema SIM-AM com atraso, em 04/05/2009 (§ 1º do art. 23 da Lei Orgânica), de responsabilidade do Sr. Claudio Nazário da Silva, Presidente da Câmara ao tempo do cumprimento da obrigação, diante da comprovação do recolhimento da multa administrativa correspondente ao atraso, e tendo em vista a emissão da certidão de quitação de débito nº 149/11 (peça processual nº 106).

A unidade técnica manteve a indicação de irregularidade das contas, em face das seguintes irregularidades remanescentes: 1) divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo, uma vez que a defesa não comprovou a transferência, ao Poder Executivo, dos valores retidos a título de IRRF, fato confirmado após análise nos dados da prestação de contas do Município, relativas ao exercício de 2008, em que não foram encontrados os valores baixados da Câmara; 2) recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias), mesmo diante das alegações da defesa de que a legislação permitiria pagamentos de outros valores aos vereadores, uma vez que não houve previsão desses pagamentos no ato fixador (fls. 019 a 023 da peça processual nº 005); e 3) não instituição do controle interno (arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal⁶), diante das alegações do responsável, Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, de que a irregularidade foi sanada no exercício seguinte, corroborado pela confirmação do Presidente da Câmara que o sucedeu, de que não existiriam tais documentos em 2018, porque o sistema de controle interno e designação de seu controlador só se deu no exercício de 2009.

Ao final, sugeriu fossem aplicadas ao responsável, Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, a multa prevista no art. 87, inciso III, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶, em face da divergência entre as baixas da

⁶ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo, do recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias) e da não instituição do sistema de controle interno, além da multa proporcional ao dano, prevista no art. 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷, em face do recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias).

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 90/23 – peça processual nº 448) corroborou os termos do opinativo técnico e acrescentou sugestão de que fosse aplicada a mesma decisão aos demais vereadores, por medida de equidade, e manifestou-se pela irregularidade das contas, aplicação das multas sugeridas e ressarcimentos propostos pela unidade técnica.

II – FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE DECISÃO⁸ VENCIDA EM PARTE (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Com a devida vênia, entendo diversamente dos pareceres antecedentes quanto à irregularidade concernente à não instituição do sistema de controle interno no exercício das presentes contas, uma vez que, embora previsto na Constituição Federal de 1988, as orientações desta Corte de Contas, que vieram a consolidar o entendimento sobre a forma e obrigatoriedade da instituição do controle interno só ocorreram mediante Acórdão nº 097/2008 – Pleno. Nesse sentido, entendo razoável que a instituição do sistema de controle interno tenha se efetivado logo no exercício seguinte, 2009. Diante dessas considerações, entendo regulares as contas sobre esse aspecto.

No que diz respeito à extrapolação de subsídios, ocorridos a partir do recebimento a maior em função de sessões extraordinárias nos meses de janeiro

§ 4º A irregularidade das contas nos termos do inciso III do art.16 da qual não resulte em imputação de débito ou reparação de dano, implicará na aplicação da multa prevista no inciso III.

⁷ Art. 89. Ficarão sujeitos à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

⁸ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de 2008, no valor de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais), fevereiro de 2008, no valor de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais) e julho de 2008, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais), a cada um dos vereadores e após, portanto, à promulgação da Emenda Constitucional nº 50⁹, de 14 de fevereiro de 2006, aplicável aos edis em função do disposto no art. 29, inciso IX, da Constituição Federal¹⁰.

Esse fato implica a irregularidade das contas do ordenador de despesas, solidariamente com cada vereador, no montante em que cada um recebeu a maior, nos termos das alíneas do art. 16, § 1º, c/c art. 17, *caput*, *in fine*, da Lei Orgânica¹¹, e em consonância com a sugestão contida no parecer ministerial, entretanto, considerando que a decisão judicial proferida nos autos sob nº 0000253-56.2016.8.16.0179, que tramitou na 5ª vara da Fazenda Pública de Curitiba, e que reconheceu a existência de vício procedimental, consistente no cerceamento de defesa, especificamente na falta de citação válida do responsável, anulou os efeitos e restabeleceu o “*status quo ante*” apenas em relação ao autor da ação, permanecendo hígidas as decisões em relação aos demais agentes políticos (Acórdão nº 1179/11 – 2ª Câmara - peça processual nº 072), deixo de acolher a sugestão ministerial.

Considerando que caracteriza dano ao erário o pagamento e recebimento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (art. 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷), cabe a aplicação da multa prevista no art. 89, § 2º, da Lei Orgânica¹², ao gestor, responsável pelas

⁹ Publicado no DOU em 15/02/2006.

¹⁰ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; (Renumerado do inciso VII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

¹¹ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

§ 1º Nas hipóteses das alíneas “c”, “d” e “e”, do inciso III, deste artigo, o Tribunal de Contas fixará responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular;

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

Art. 17. Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos.

¹² Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas, para a qual sugiro o percentual de 10% (dez por cento) sobre os valores recebidos por ele próprio, caracterizando a extrapolação de recebimento de remuneração, e em relação aos valores recebidos pelos demais vereadores.

Deixo de acolher à sugestão de aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶, cabível em face do mérito negativo em relação às contas nas condições que especifica, mas não aplicável a cada uma das irregularidades ensejadoras.

No que diz respeito à aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05¹³, conquanto tenha defendido sua inconstitucionalidade, conforme declaração de voto¹⁴

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.

¹³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

g) 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;

¹⁴ “A violação ao princípio da legalidade decorre da carência de especificação quanto ao tipo sancionador. Fábio Medina Osório é esclarecedor da importância do papel do tipo sancionador administrativo e dos seus requisitos para validade (*in* “Direito Administrativo Sancionador”, Revista dos Tribunais, 2000, p. 210): (grifei)

“A sociedade deve estar habilitada a perceber, de uma perspectiva formal e material, o conteúdo das proibições, de modo que possam os tipos desempenhar importantes funções preventivas, evitando o cometimento de ilícitos. **Daí decorre que os tipos devem ser claros, suficientemente densos, dotados de um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo.** Não basta estruturar condutas proibidas em normas intoleravelmente imprecisas e vagas, ainda que se admitam cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, delimitando a esfera do proibido”

A opinião do ilustre doutrinador é corroborada por diversos outros autores. A título ilustrativo, transcrevo os trechos abaixo:

“A tipicidade, não obstante, é corolário obrigatório do princípio da legalidade - visceralmente incompatível com as fórmulas genéricas abertas, por vezes utilizadas no Direito Penal (leis penais em branco).

Ocorre que, no ramo penal, a sanção é aplicada pelo próprio Poder Judiciário, que detém a tutela última da legalidade, o que não ocorre no ramo administrativo do Direito, em que o tipo nele discriminado com a previsão da conduta e da respectiva sanção, pode ser por vezes utilizado como conceito indeterminado, mas, ainda assim, os seus limites devem ser apontados, pois que visam a garantir o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

Um dos constantes e distorcidos efeitos da proliferação das ferramentas que ampliam o alcance dos tipos sancionadores é o indevido alargamento do espaço discricionário aos intérpretes aplicadores, até mesmo para impor punições imprevistas ou concretamente retroativas, abrindo às autoridades administrativas o perigoso caminho do desvio de poder e do arbítrio. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sistema Administrativo Sancionador e Direitos Fundamentais: algumas considerações sistêmicas. Disponível em <http://www.iiede.org.br/arquivos/sistemaadministrativosancionadoredireitosfundamentais2.pdf>. Acesso em 01/07/2010.”

“Inexiste discricionariedade para imposição de sanções, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal da existência da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da ‘hipótese de incidência’ da sanção. A expressão, usualmente utilizada no campo tributário, indica o aspecto da norma que define o pressuposto da aplicação do mandamento normativo. A imposição de sanções administrativas depende da previsão tanto da hipótese de incidência quanto da consequência. A definição deverá verificar-se através da lei [...] Nem mesmo a penalidade de multa pode ser aplicada se seus pressupostos e sua extensão não forem determinados por lei. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 619.”

O ponto fulcral da discussão não é a validade do dispositivo legal em face de sua natureza de “norma penal em branco”. Tais regras existem e devem ser aplicadas. O que merece ser discutido é a magnitude de seu alcance, que, no presente caso, extrapola os limites da razoabilidade e proporcionalidade, causando insegurança jurídica e enfraquecendo a garantia dos indivíduos perante o Estado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constante dos autos do Prejulgado nº 010 (peça processual nº 031 do processo nº 111936/09), publicada na fl. 005 da edição nº 265, de 03/09/2010, dos Atos Oficiais do Tribunal de Contas, como não há previsão legal de sanção específica para divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo, em ofensa ao art. 158, inciso I, da Constituição Federal¹, e para o recebimento e

“Certa, pois, a observação de Soler, segundo a qual a lei penal em branco, que defere a outro a fixação de determinadas condições, não é nunca uma carta outorgada a esse poder para que assuma ações repressivas, e, sim, o reconhecimento de uma faculdade regulamentar. A observação tem razão de ser, uma vez que as normas penais em branco, em que o complemento constitui elemento normativo, causam considerável indeterminação no conteúdo do tipo, enfraquecendo sua função de garantia, pois fazem às vezes, depender de órgão que não a União a própria existência da conduta punível. (Damásio E. de Jesus, *in* “Direito Penal”, volume 1, p. 23 e 24, Saraiva, 1999)”

No âmbito do direito administrativo sancionador, conforme lição de Rafael Munhoz de Melo (*in* “Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, p. 144, Malheiros, 2007), citando como exemplo o art. 44, § 2º, alínea ‘b’, da Lei Federal nº 4.595/1964, defende que a tipificação indireta ali presente, tem seus limites, ou seja, deva ser compreensível ao agente a conduta a ser evitada:

A tipificação indireta não viola o princípio da tipicidade, desde que seja possível identificar a conduta que constitui infração administrativa. Trata-se de modo mais complexo de tipificação que o usualmente utilizado no direito penal, já que torna necessário, para a identificação da infração, o exame de vários dispositivos, e não de um único. Mas a maior complexidade não torna inviável a compreensão do comportamento que dá margem à imposição de sanção administrativa.”

Segundo esse mesmo autor, o que é inaceitável é a tipificação global ou residual, que, a meu ver, é exatamente o que constitui o texto da alínea ‘g’ do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05:

“Coisa distinta é aceitar a tipificação global ou residual, através da qual se pretende se tipificar como conduta sujeita à aplicação de sanção administrativa todo e qualquer descumprimento de norma jurídica, sem qualquer especificação. Na tipificação global utiliza-se uma cláusula onicompreensiva, que abrange todos os comportamentos que violem dispositivo normativo – qualquer dispositivo”

Além disso, conforme já defendi em voto vencido no julgamento da uniformização de jurisprudência nº 10, que tratou da interpretação dada por este Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica no caso de aprovação (*sic*) das contas com ressalvas, o legislador constituinte limitou as hipóteses legais das sanções a serem aplicadas pelas Cortes de Contas aos casos de ilegalidade de despesas e irregularidade de contas (art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal). Vê-se que não é qualquer espécie de irregularidade que está sujeita a sanções pelos Tribunais de Contas: apenas aquelas decorrentes de fatos considerados como tal nos processos de contas, no caso da expressão “irregularidade das contas”, ou de ilegalidade atinente à despesa pública (ilegalidade de despesa). Caso o Tribunal se depare com qualquer outra espécie de irregularidade, cabe-lhe representar ao poder competente nos termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal.

Nesse diapasão, a alínea ‘g’ do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 também extrapola os limites dados pelo art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito trecho doutrinário:

“A análise do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal resultou na constatação de que a referida competência punitiva encontra limites consubstanciados nos aspectos da irregularidade de contas e ilegalidade de despesas, vetores estes que devem orientar o legislador infraconstitucional na determinação das condutas ilícitas, e o órgão controlador na aplicação das sanções, de forma que algumas infrações previstas na Lei Federal nº 8.443/92 estão em desacordo com a orientação constitucional.

No caso, a Constituição Federal estabeleceu que competirá à Corte de Contas “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (inciso VIII do artigo 71).

(...)

Assim, os limites ao legislador infraconstitucional estão dados pela Constituição. Está vedada a criação de sanções a serem aplicadas pelos Tribunais de Contas que desbordem das hipóteses delineadas pelo constituinte no dispositivo supra transcrito. Cumpre, portanto, analisar esses contornos.

(...)

Cumpra lembrar, a afirmação de que nosso sistema jurídico exige que a lei minimamente descreva as condutas censuradas e respectivas sanções, de forma a garantir a antecipada ciência dos indivíduos, e com isso resguardando em sua plenitude o direito de defesa. Todo indivíduo deve ter a possibilidade de saber antecipadamente se sua ação é punível ou não antes de praticá-la. (PELEGRI, Márcia. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora – contornos constitucionais. Disponível em http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957. Acesso dia 01/07/2010)”

Além dessas considerações, convém também ressaltar que a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas não constitui potestade, mas obrigação de, constatada a ilicitude do ato, aplicar o dispositivo sancionatório correspondente.

Frise-se que, nos casos de irregularidade de contas sem dano ao erário, o art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05¹⁴ prevê multa, com apenamento em valor pecuniário menor do que o previsto na alínea objeto deste prejulgado, devendo prevalecer a aplicação daquela, posto que é mais benéfica ao agente sancionado.

Face ao exposto, proponho que este Tribunal decida pela ineficácia do dispositivo constante do art. 87, inciso IV, alínea ‘g’ da Lei Complementar Estadual nº 113/05.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias), em ofensa ao art. 29, inciso V, da Constituição Federal², impõe-se o dever de propor a sua aplicação, seguindo a orientação jurisprudencial desta Corte.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado:

1) julgue irregulares as contas do Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, referentes à Câmara Municipal de Guaratuba, exercício de 2008, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'f', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁵, em face do recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias) e, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁶, em face da divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo;

2) Aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹³, ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, em face da divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo;

3) Aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹³, ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, em face do recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias);

4) aplique a multa administrativa prevista no art. 89, § 1º, inciso I⁷, e § 2º¹², da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, em face do dano ao erário, no percentual de 10% (dez por cento) do total do valor extrapolado no pagamento acima do valor devido de remuneração aos agentes políticos (sessões extraordinárias), devidamente atualizado e corrigido;

¹⁵ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

f) danos ao erário.

¹⁶ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5) condene ao recolhimento dos valores pagos e recebidos a maior pelo Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, no montante de R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais) devidamente corrigidos e atualizados, nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁷;

6) condene o Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, ordenador das despesas, como devedor solidário em relação aos valores recebidos a maior pelo vereador Sr. José Carlos Gonçalves, já falecido, e que não deixou bens a inventariar, ao recolhimento do montante de R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais), devidamente corrigidos e atualizados, nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁷; e

7) seja imputada obrigação ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, como gestor responsável e ordenador das despesas, de figurar como devedor solidário nas ações de execução ainda em andamento, em desfavor dos demais agentes políticos que receberam suas remunerações acima do valor devido no exercício das presentes contas, nos termos das alíneas do art. 16, § 1º, c/c art. 17, *caput, in fine*, da Lei Orgânica¹¹.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZCHOERPER LINHARES)

Dirijo do Ilustre Relator, apenas para propor a exclusão da multa administrativa do art. 87, inciso IV, alínea 'g', da LC nº 113/2005¹³, prevista no item 3 da parte dispositiva do voto condutor, e da multa proporcional ao dano, de 10%, de que trata o item 4, ambas aplicadas contra o Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, em face do recebimento e pagamento de sessões extraordinárias, por entender que esse fato já estaria devidamente sancionado pela devolução de recursos, em nome próprio e solidariamente com o Sr. José Carlos Gonçalves, já falecido (itens 5 e 6), levando-se em conta, ainda, o longo tempo decorrido, desde o exercício de 2008.

Acompanho, no mais, o bem lançado voto condutor.

b) infração à norma legal ou regulamentar;

¹⁷ Art. 18. Quando julgar as contas irregulares, havendo dano, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e com os acréscimos legais devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa nos termos da lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por maioria absoluta, em:

I - Julgar **irregulares** as contas do Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, referentes à Câmara Municipal de Guaratuba, exercício de 2008, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'f', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁸, em face do recebimento e pagamento acima do valor devido de remuneração dos agentes políticos (sessões extraordinárias) e, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁹, em face da divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo;

II – **aplicar a multa** administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹³, ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, em face da divergência entre as baixas da consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da Câmara, não contabilizadas na receita do Poder Executivo;

III – determinar o recolhimento dos valores pagos e recebidos a maior pelo Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, no montante de R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais) devidamente corrigidos e atualizados, nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²⁰;

¹⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

f) danos ao erário.

¹⁹ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

²⁰ Art. 18. Quando julgar as contas irregulares, havendo dano, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e com os acréscimos legais devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa nos termos da lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV - condenar o Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, ordenador das despesas, como devedor solidário em relação aos valores recebidos a maior pelo vereador Sr. José Carlos Gonçalves, já falecido, e que não deixou bens a inventariar, ao recolhimento do montante de R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais), devidamente corrigidos e atualizados, nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁷;

V - imputar obrigação ao Sr. Antonio Emilio Caldeira Junior, como gestor responsável e ordenador das despesas, de figurar como devedor solidário nas ações de execução ainda em andamento, em desfavor dos demais agentes políticos que receberam suas remunerações acima do valor devido no exercício das presentes contas, nos termos das alíneas do art. 16, § 1º, c/c art. 17, *caput, in fine*, da Lei Orgânica¹¹.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA acompanhou a proposta vencida parcialmente pela aplicação de multa administrativa e multa proporcional ao dano.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 4 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente