



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 858208/17
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUAPITÃ
INTERESSADO: CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, DEJAIR CAROLINO TOSTES, DOMINGAS RIBEIRO DA COSTA, GERSON LUIZ MARCATO, JOSÉ LEITE, LUIZ CARLOS TRAPP, MUNICÍPIO DE JAGUAPITÃ, VANILDA APARECIDA DE CARVALHO SCWHINGEL
ADVOGADO / PROCURADOR: ALESSANDRO LUIS BUFALO, DIEGO IACONO ACCETI, HERACLITO ALVES RIBEIRO JUNIOR, JOSE CARLOS SILVEIRA BELINTANI
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 794/24 - Segunda Câmara

Tomada de contas extraordinária. Comunicação de irregularidade. Achado de fiscalização: inobservância da obrigatoriedade da aposentadoria compulsória. Caracterização do achado de fiscalização. Procedência da tomada de contas extraordinária. Irregularidade das contas. Multa administrativa.

VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

1 RELATÓRIO

Trata-se de *tomada de contas extraordinária* decorrente de *comunicação de irregularidade* apresentada pela então denominada Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – COFAP ante a constatação de inobservância, pela Administração municipal de Jaguapitã, da obrigatoriedade de aposentadoria compulsória (CF, art. 40, § 1º, II) relativamente a três servidores municipais, nos exercícios de 2012 (gestão do prefeito Luiz Carlos Trapp), 2013 e 2014 (gestão do prefeito Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva).

Relatou a unidade técnica que os servidores estatutários Dejaire Carolino Tostes, operador de batedouro, nascido em 02/01/1942, Domingas Ribeiro Costa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

operadora de vaca mecânica, nascida em 04/08/1944, e José Leite, médico clínico geral, nascido em 15/12/1943, permaneceram em atividade apesar de terem completado 70 anos de idade, respectivamente, em 02/01/2012, 04/08/2014 e 15/12/2013, antes da entrada em vigor a Lei Complementar 152/15. A COFAP acrescentou que Dejair Carolino Tostes permaneceu em atividade inclusive após completar os 75 anos de idade em 02/01/2017, sob a vigência da referida lei.

Ao final da peça inicial, propôs o processamento da *comunicação da irregularidade* como *tomada de contas extraordinária*, sugerindo a citação dos do Município de Jaguapitã, dos seus prefeitos ao tempo dos fatos e dos servidores municipais referidos.

O feito foi regularmente admitido e processado (peça 13 e ss.).

Efetuadas as citações, manifestaram-se José Leite (peça 36), o Município de Jaguapitã, por meio do então prefeito Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva (peças 49-50), Dejair Carolino Tostes (peça 52) e Luiz Carlos Trapp (peça 54).

Na instrução conclusiva (peça 59), a Coordenadoria de Gestão Municipal informou que Domingas Ribeiro da Costa e Dejair Carolino Tostes foram inativados em 28/02/2018, assim como José Leite, em 31/12/2018. Acrescentou, ainda, que o ex-prefeito Luiz Carlos Trapp faleceu em novembro de 2020. Opinou, ao final, pela procedência da tomada de contas extraordinária com aplicação de multa administrativa unicamente ao ex-prefeito Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva.

O Ministério Público de Contas (peça 60) acompanhou o opinativo técnico.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Como visto, Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva, prefeito municipal nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, é o único agente cuja responsabilização é proposta na instrução técnica conclusiva.

O ex-prefeito sustenta (peça 49) que a Lei Complementar 152/2015, a qual estabelece a idade de 75 anos para a aposentadoria compulsória de servidores titulares de cargos efetivos dos Municípios, se aplica retroativamente, por ser “mais favorável ao cidadão” e condizente com o princípio da dignidade humana e com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores sociais do trabalho. Por consequência, alega que foi legal a manutenção dos servidores em atividade até o atingimento da referida idade.

Segundo o ex-prefeito, “todos os servidores apontados já foram devidamente exonerados do quadro de servidores públicos municipais”, tendo eles exercido exemplarmente as suas atribuições durante todo o período em atividade. Asseverou, ainda, que “a contagem de tempo de contribuição dos servidores citados no processo reflete todo o período laborativo, considerando o intervalo entre a data de nomeação e a data de exoneração, nos termos da legislação vigente”.

Pois bem. Em primeiro lugar, nota-se que as razões de defesa não abrangem o fato de que Dejair Carolino Tostes permaneceu em atividade inclusive após completar os 75 anos de idade em 02/01/2017, sob a vigência da nova lei complementar – circunstância também não contraditada na defesa do próprio sr. Dejair (peça 52). Desde logo, portanto, a existência de ilegalidade se mostra evidente, na parte incontroversa.

No mais, a tese sobre a retroatividade da Lei Complementar 152/2015 aventada pelo Município e pelo ex-prefeito não se sustenta diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

EMENTA Agravo interno em mandado de segurança. Reversão de aposentadoria compulsória de membro septuagenário do Ministério Público da União. Impossibilidade (art. 25, II, b, da Lei nº 8.112/90). Inaplicabilidade da LC nº 152/2015 (aposentadoria compulsória aos 75 anos). **Tempus Regit Actum**. Não ocorrência de desconstituição de ato jurídico perfeito ou de afronta ao princípio constitucional da isonomia. Artigo 100 do ADCT. Agravo interno não provido. 1. Pretensão de reversão de aposentadoria compulsória de membro septuagenário do Ministério Público da União, aposentado compulsoriamente antes do advento da LC nº 152/2015. 2. A singularidade do instituto da reversão, prevista na Seção VIII do Capítulo I do Título II da Lei nº 8.112/90, não se presta para satisfazer a pretensão de retorno à atividade de servidores já aposentados compulsoriamente. 3. **A jurisprudência**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Suprema Corte é sólida no sentido de que a aposentadoria é regida pela legislação vigente ao tempo em que reunidos os requisitos necessários à obtenção do benefício. Precedentes. 4. A mudança de parâmetro etário trazida pela EC nº 88/2015 não retira a condição de ato jurídico perfeito de aposentação compulsória, levada a efeito em momento pretérito. Precedentes. 5. Não há falar em afronta ao princípio constitucional da isonomia pelo art. 100 do ADCT (incluído pela EC nº 88/2015), visto que o Supremo Tribunal Federal já assentou que a unidade do Poder Judiciário nacional e o princípio da isonomia são compatíveis com a existência de regra de aposentadoria específica para integrantes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, cujos cargos apresentam peculiaridades para seu provimento (ADI nº 5.316/DF). 6. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida. 7. Agravo interno não provido.

(MS 34407 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 01-09-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 15-09-2017 PUBLIC 18-09-2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. APLICABILIDADE DO CPC/2015. PROMOTOR DE JUSTIÇA. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA POR IDADE. **REQUISITOS PREENCHIDOS ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR 152/2015. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. PRECEDENTES.**

1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Caso em que o recorrente se insurge contra o ato administrativo que lhe concedeu a aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos de idade.

3. A aposentadoria compulsória por idade é automática, com vigência a partir do dia imediato àquele em que atingida a idade limite de permanência no serviço ativo. O ato administrativo que dá forma a este fato jurídico não tem natureza constitutiva, mas declaratória.

4. A concessão da aposentadoria rege-se pela legislação vigente quando preenchidos seus requisitos legais, em homenagem ao princípio tempus regit actum. Precedentes.

5. In casu, verifica-se que o recorrente completou 70 (setenta) anos de idade em 28/10/2015, mesma data em que publicado o ato de aposentadoria, antes, portanto, do advento da Lei Complementar 152/2015 (DOU de 04/12/2015). Logo, quando da vigência da novel legislação, que alterou a idade para aposentadoria compulsória, o recorrente já havia reunido os requisitos legais necessários à obtenção do benefício, de modo que sua aposentadoria já era um ato perfeito e acabado.

6. "A mudança de parâmetro etário trazida pela EC nº 88/2015 não retira a condição de ato jurídico perfeito de aposentação compulsória, levada a efeito em momento pretérito" (AgRg no MS 34.407/DF, Rel. Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 18/9/2017).

7. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no RMS n. 65.155/PB, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/3/2022, DJe de 24/3/2022.)

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL.
AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE
SEGURANÇA. MAGISTRADO ESTADUAL. APOSENTADORIA
COMPULSÓRIA POR IDADE, AOS 70 (SETENTA) ANOS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DE NORMAS POSTERIORES. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão publicada em 17/08/2017, que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por Eduardo Lino Bueno Fagundes - Desembargador aposentado compulsoriamente por idade -, objetivando seu retorno à ativa, no cargo de Desembargador, tendo em conta a EC 88/2015 e a aplicação retroativa da LC 152/2015, para que sua aposentadoria compulsória ocorra aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, e não aos 70 (setenta) anos, anulando-se, assim, o Decreto Judiciário 211/2015 (ato de aposentadoria), a Relação 40/2015 (que tornou pública a existência de vaga para promoção de Juiz de Direito de entrância final), e, ainda, o Ofício Circular 21/2015 (que comunicou, aos demais Desembargadores da Corte, a existência de vaga, na 5ª Câmara Criminal do Tribunal, caso houvesse interesse de remoção).

III. A EC 88/2015, de 07/05/2015 (DOU de 08/05/2015), permitiu que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do TCU se aposentassem compulsoriamente, desde já, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, estabelecendo, por outro lado, a necessidade de lei complementar que regulamentasse a aposentadoria compulsória por idade, aos 70 ou aos 75 anos, para os demais agentes políticos e servidores. Analisando a expressão "lei complementar" - prevista no art. 40, § 1º, II, in fine, da Constituição Federal e no art. 100 do ADCT, ambos na redação da EC 88/2015 -, o STF, no julgamento da ADI 5.316/DF (STF, Rel. Ministro LUIZ FUX, TRIBUNAL PLENO, DJe de 06/08/2015), fixou o alcance da regra transitória, afastando suposta ofensa aos princípios da isonomia e da unicidade da magistratura, nos seguintes termos: "Ao indicar a 'aposentadoria dos magistrados' como conteúdo da lei complementar de iniciativa do STF, a própria Constituição da República deixou claro tratar-se de norma nacional, aplicável de forma cogente a todos os estados-membros. '(...) impõe-se acentuar que o caráter nacional e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unitário do Judiciário não significa atribuição de tratamento absolutamente idêntico a todos os seus integrantes. Distinções existem no próprio texto constitucional, fundadas em fatores discriminatórios que guardam pertinência com as funções inerentes às diferentes esferas de atuação do Judiciário'.

(...) o art. 100 do ADCT não pode ser estendido a outros agentes públicos até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 40, §1º, II, da CRFB, a qual, quanto à magistratura, é a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 93 da CRFB".

IV. Na forma da jurisprudência do STF e do STJ, amparada por ampla doutrina, **a aposentadoria compulsória por idade é automática, com vigência a partir do dia imediato àquele em que atingida a idade limite de permanência no serviço ativo. O ato administrativo que dá forma a este fato jurídico não tem natureza constitutiva, mas declaratória.**

V. **A jurisprudência do STJ e do STF é uníssona no sentido de que a concessão da aposentadoria rege-se pela legislação vigente quando preenchidos seus requisitos legais, em homenagem ao princípio tempus regit actum.** A propósito: STJ, EDcl nos EDcl no REsp 1.310.034/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 16/11/2015; STF, RE 871.957/PR, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/05/2016.

VI. No caso, observa-se que o impetrante completou 70 (setenta) anos de idade em 21/11/2015, tendo sido publicado o ato de aposentadoria em 27/11/2015, antes, portanto, do advento da LC 152/2015 (DOU de 04/12/2015). **Ou seja, quando o impetrante completou 70 anos, sua aposentadoria já era ato jurídico perfeito, de vez que fora cumprido o requisito constitucional de idade limite, de acordo com a legislação vigente antes da publicação da LC 152/2015.** No mesmo sentido, os seguintes precedentes: STF, AgRg no MS 34.407/DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/09/2017;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Rcl 22.980/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJe de 11/05/2016; Rcl 22.322/DF-MC, Rel. Ministro EDSON FACHIN, DJe de 04/11/2015; MS 33.618/DF-MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, DJe de 16/06/2015; STJ, AgInt RMS 54.829/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/02/2018.

VII. Inexistência de direito líquido e certo, a ser garantido pela via mandamental.

VIII. Agravo interno improvido.

(AgInt no RMS n. 54.242/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 12/3/2018.)

Como se nota, ademais, a aposentadoria compulsória é automática e o ato da Administração que a formaliza é meramente declaratório, de modo que não se sustentam as razões de defesa em sentido contrário aduzidas por José Leite (peça 36) e Dejair Carolino Tostes (peça 52).

A defesa à peça 49 não apresenta qualquer consideração especificamente sobre a responsabilização do sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva (ex-prefeito) pela omissão apontada, de modo que também não verifico razão para afastá-la. A competência para a inativação dos servidores era do referido agente, como evidenciam as portarias que editou tardiamente, em 2018 (peça 50). Ademais, o Município já tinha inequívoca ciência da falha desde 2017, visto que o presente feito, autuado em dezembro daquele ano, foi precedido do Apontamento Preliminar de Acompanhamento 2711, direcionado ao prefeito e ao controlador interno, conforme consta da peça inaugural. Somente mais de um ano depois, no último dia de 2018, deu-se a cessação da atividade do último dos servidores que se encontrava na situação irregular, sr. José Leite.

A responsabilidade do sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva é ainda agravada pela circunstância de ter deixado de formalizar a aposentadoria de Dejair Carolino Tostes não apenas após os seus 70 anos, mas também após os seus 75 anos, já sob vigência da Lei Complementar 152/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mais, acolho a Instrução 4404/22-CGM (peça 59) no que diz respeito à impossibilidade de aplicação de multa administrativa ao ex-prefeito Luiz Carlos Trapp, dado o seu falecimento, bem como ao não cabimento de restituição de valores, em razão do exercício das atribuições pelos agentes enquanto não formalizada a aposentadoria compulsória, da inexistência de comprovação de má-fé e do caráter alimentar do montante percebido.

A título informativo, acrescento que de acordo com dados da Consulta de Escrituras de Separação, Divórcios e Inventários ([CESDI](#)) do Sistema do Colégio Notarial do Brasil, o sr. José Leite também faleceu, conforme inventário aberto em 2022.

Diante do exposto, **VOTO**:

I. Pela procedência da tomada de contas extraordinária, para julgar **irregulares** as contas que são objeto do feito, com fundamento nos artigos 15, § 2º,¹ e 16, inciso III, alínea “b”,² da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da caracterização do achado de fiscalização *inobservância da obrigatoriedade da aposentadoria compulsória*.

II. Pela aplicação, **em dobro**, da **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005,³ ao sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva seguintes, em razão da irregularidade indicada no item I, acima, e considerada a circunstância agravante exposta na fundamentação.

¹ Art. 15. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.

[...]

§ 2º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio, julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas.

² Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

b) infração à norma legal ou regulamentar;

³ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. Pela **comunicação**, pela Presidência deste Tribunal, desta decisão à **Câmara Municipal de Jaguapitã**, na pessoa de seu representante legal, com a concessão de acesso à íntegra dos autos digitais, para apreciação pelo Poder Legislativo das presentes contas de **Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990**, devendo a Câmara, oportunamente, juntar aos presentes autos a sua decisão e a íntegra dos autos do respectivo processo decisório.

IV. Após o trânsito em julgado, pelo encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão.

VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor)

Constata-se que o Processo se desenvolve desde o ano de 2017, perfazendo assim mais de seis (06) anos desde sua instauração decorrente da atuação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, processo no qual em razão do tempo veio a ocorrer o falecimento de partes e a retificação da situação-objeto através da efetiva aposentadoria dos Servidores que se encontravam da forma apontada como irregular.

Em que pese se verifique objetiva violação a preceito legal no ACHADO, nesta hipótese o Inciso "II" do §1º do Art.40 da Constituição Federal, ficou igualmente demonstrado que a atuação dos Servidores até ultimado seu desligamento da qualidade de "ativos" junto ao Município de Jaguapitã foi satisfatória e com efetiva prestação dos serviços, razões inclusive expressas na Instrução 4404/22 – CGM⁴, motivo pelo qual dentre outros levou ao pedido de responsabilização exclusivamente dos gestores municipais detentores de mandato público.

Sendo inegável a contrariedade do ACHADO ao dispositivo constitucional, devemos ainda assim considerar as relações e condições fáticas da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestão ao buscarmos apontar a responsabilidade objetiva dos agentes, isto na forma estabelecida pelo *caput* do Artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657 de 04/09/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que traz: “*Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*”.

Neste sentido, há que se considerar que, embora a responsabilidade subjetiva por todos os atos de gestão municipais sejam em análise final de seu respectivo Prefeito, não podemos efetivamente considerar que seja possível praticar pessoalmente todos os atos de gestão municipal sem o auxílio de servidores, pelo que considerar a imputação de tudo quanto venha a ser realizado pelos servidores municipais, comissionados ou concursados, seja exclusivamente na pessoa do Prefeito Municipal não apenas extravasa a compreensão de possibilidade como igualmente não encontra guarita nos entendimentos mais recentes jurisprudenciais.

Assim, se considerarmos que inexistente análise quanto à eventuais condutas de servidores comissionados com poderes outorgados por lei para gestão parcial da municipalidade, até poderíamos em simplicidade condenar o mandatário público em razão do ACHADO, todavia tal condenação seria, em síntese, injusta e desproporcional, dada o necessário pré-julgamento quanto ao domínio absoluto de cada aspecto da gestão pública municipal a ser realizada por um único indivíduo.

É neste sentido que se tem especial destaque o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, que já tem entendimento no sentido de afastar a responsabilidade pessoal do prefeito quando se verifica ter havido delegação de competência por disposição de lei municipal quanto aos atos abrangidos nesta forma, isto conforme análise das razões e fundamentos constantes do Acórdão 563/2019 – Segunda Câmara.

Não obstante, não restou demonstrado nos Autos do Processo a correta identificação de cometimento doloso de ato de qualquer dos gestores detentores de mandato público em contrariedade à Lei nº 8.429 de 02/06/1992 – Lei

⁴ Peça 59



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Improbidade Administrativa, bem como não houve nos instrumentos de instrução do processo qualquer pedido neste sentido.

Razão pela qual a determinação de comunicação à Câmara Municipal de Jaguapitã para fins de verificação de incursão em responsabilização nos termos da Lei Complementar nº 64 de 18/05/1990 representaria não apenas a concessão de medida punitiva não requerida pelo representante do Ministério Público como igualmente não estaria corretamente aplicada face a ausência de instrução sobre o tema, resultando em ausência de razões de fundamentação ou mesmo motivação para a aplicação de tal medida.

Isto sem considerarmos ainda que a ausência de tal referência nos instrumentos de processo podem inclusive ensejar argumentos pelas partes jurisdicionadas quanto à cerceamento de sua defesa, uma vez que inexistiu, até o momento da realização do julgamento, qualquer sinalização no sentido de possibilidade desta condenação, como por exemplo, citação ou mesmo intimação para manifestação quanto à eventual responsabilização nos termos da Lei Complementar nº 64 de 18/05/1990.

Tomar tal decisão poderia levar esta Corte de Contas a incorrer em afronta ao disposto nos Incisos “IX” e “X” do Artigo 93 da Constituição Federal, os quais mesmos aplicados de forma analógica, nos trazem:

“IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;”

Não obstante, em Decisão recente prolatada na data de 18/08/2022 no Recurso Extraordinário com Agravo – ARE nº 843989, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro ALEXANDRE DE MORAES do Supremo Tribunal Federal – STF, que tratou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entre as teses⁵ quanto à necessidade de comprovação de responsabilidade para a tipificação dos atos de improbidade, consignou em suas razões do julgado, conforme constante inclusive de sua ementa⁶, que “...a regra geral de necessidade de

⁵ TESE: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (grifo nosso)

⁶ **CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.** 1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. 2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF). 3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem “induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado”. 4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados. 5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa. 6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA). 7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA). 8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, **a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO...”.

improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º. 9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA. 10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º). 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. 12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. 13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. 14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa. 15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo. 16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. 17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. 18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN. 19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Razões pelas quais, em análise final, a responsabilidade objetiva do Senhor CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, único responsável residual da presente tomada de contas, seria exclusivamente quanto ao não atendimento à ordem legal relativa ao período compreendido entre a notificação de conhecimento do presente processo, com a indicação das irregularidades apontadas, e a data de ultimação da retificação dos erros assim apontados com as correspondentes aposentadorias. Não sendo possível aferir dolo ou responsabilidade em quaisquer outros atos que importem em sanção.

Deste modo, respeitando a posição do Relator e acompanhando seu voto em todos os demais termos e dispositivos, **VOTO** em divergência exclusivamente para:

- I. Reduzir a aplicação da **multa administrativa** para o correspondente ao valor de **40 (quarenta) vezes** a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR, assim **relativa a uma vez** o previsto no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, a ser aplicada em face do Senhor **Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva**, em razão da irregularidade encontrada; e
- II. Pela **exclusão** da comunicação desta decisão à Câmara Municipal de Jaguapitã bem como pela revogação da determinação à esta Câmara quanto à posterior juntada aos presentes autos a sua decisão e a íntegra dos autos do respectivo processo decisório.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por maioria absoluta, em:

I. Pela procedência da tomada de contas extraordinária, para julgar **irregulares** as contas que são objeto do feito, com fundamento nos artigos 15, § 2º,⁷ e 16, inciso III, alínea “b”,⁸ da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da caracterização do achado de fiscalização *inobservância da obrigatoriedade da aposentadoria compulsória*.

II. Pela aplicação, **por uma vez**, da **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005,⁹ ao sr. **Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva** seguintes, em razão da irregularidade indicada no item I, acima, e considerada a circunstância agravante exposta na fundamentação.

III. Após o trânsito em julgado, pelo encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros **IVAN LELIS BONILHA**, **FABIO DE SOUZA CAMARGO** e **AUGUSTINHO ZUCCHI**. O Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA** votou pela aplicação em dobro da multa e pelo encaminhamento da decisão à Câmara Municipal (voto vencido).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas **GABRIEL GUY LÉGER**.

⁷ Art. 15. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.

[...]

§ 2º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio, julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas.

⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

b) infração à norma legal ou regulamentar;

⁹ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 4 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente