TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	398744/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA
INTERESSADO:	LUIS ANTONIO BISCAIA, MICHAEL JOSIEL DA CRUZ, MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA, NILSON DA SILVA NEVES
ADVOGADO / PROCURADOR	CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, VALQUIRIA DE LOURDES SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1024/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Tomada de Contas Extraordinária. Nomeação de cargos em comissão em infringência ao limite de despesas com pessoal. Suposta divergência de entendimento no âmbito do TCE-PR. Insuficiência das razões recursais. Manifestações uniformes. Conhecimento e desprovimento.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão[1] interposto por Luis Antônio Biscaia em face do Acórdão nº 1161/23-STP[2], por meio do qual esta Corte negou provimento ao Recurso de Revista interposto contra o Acórdão nº 1997/22-S2C[3], que apreciou Tomada de Contas Extraordinária instaurada para averiguar supostas irregularidades praticadas pelo Município de Mandirituba.

Mediante o Acórdão nº 1997/22-S2C, foram julgadas irregulares as contas, com aplicação de multas administrativas do artigo 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05, ao ora recorrente, ocupante do cargo de Prefeito Municipal, pela "nomeação de 77 (setenta e sete) comissionados, mesmo estando acima do limite de gastos com pessoal, afrontando o art. 22 da LRF"; e em razão das

[1] Peças 130/133.
[2] Peça 127.
[3] Peça 109.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

"contratações irregulares por RPA, inclusive em atividades-meio, fora das situações de excepcionalidade e em afronta ao art. 22 da Lei Complementar 101/00, por estar o Município acima do limite de gastos com pessoal".

Fundamentando seus argumentos no artigo 486, IV[4], do Regimento Interno desta Corte, o recorrente pugna pela reforma da decisão proferida, a fim de que haja julgamento pela regularidade das contas, ainda que com ressalvas, quanto ao Achado relativo à nomeação irregular de 77 (setenta e sete) servidores comissionados, com o consequente afastamento da respectiva multa que lhe foi imposta.

A peça recursal foi admitida, conforme Despacho nº 675/23-GCDA[5].

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4840/23-CGM[6], opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 1006/23-3PC[7]).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

O Regimento Interno dispõe acerca dos pressupostos para interposição do Recurso de Revisão, nesses termos:

> **Art. 486**. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:
>
> **I** - acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;
>
> **II** - nas decisões em Pedido de Rescisão;

[4] Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos: (...)
IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.
[5] Peça 134.
[6] Peça 140.
[7] Peça 141.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

> **III** - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
>
> **IV** - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

Depreende-se, assim, que se trata de medida impugnatória excepcional, de fundamentação vinculada; para que tenha cabimento, exige-se a presença de requisitos previamente estabelecidos.

Inicialmente, ratifico o recebimento do recurso, por entender cumpridos os pressupostos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, contudo, entendo que não merece prosperar, conforme fundamentos que passo a expor.

Em suas razões recursais, o Sr. Luis Antônio Biscaia aduz, em síntese, que "o Acórdão recorrido entendeu como irregulares nomeações de cargos comissionados em janeiro/2017, apenas para fins de substituição - já que é público e notório que, quando há a troca de gestão, também há a troca de cargos comissionados, o que não incrementa em nada os gastos com pessoal -, porque em 2018 e 2019 o Município apresentou extrapolação em gastos com pessoal".

Alega que referido posicionamento demonstra divergência de entendimento no âmbito desta Corte; que todas as nomeações questionadas ocorreram em janeiro de 2017; que as nomeações não impactaram as despesas com pessoal, visto que apenas substituíram outros cargos comissionados exonerados do mandato anterior; que, em verdade, diminuíram tais despesas, pois em comparação a 2016, os cargos em comissão reduziram de 119 (cento e dezenove) para 77 (setenta e sete); que adotou medidas para diminuição das despesas com pessoal, reduzindo tal índice, durante o período das nomeações, de 56,35% para 53,52%; que houve necessidade e interesse gerencial quanto às nomeações dos cargos em comissão, haja vista não ser razoável exigir de um gestor recém eleito a manutenção em cargos estratégicos daqueles nomeados por grupo político de oposição.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

Assevera que, se em 2018 e 2019 o Município de Mandirituba descumpriu a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido o gestor responsabilizado e penalizado nas respectivas prestações de contas anuais, caracteriza bis in idem sua condenação também no presente processo pela ausência de redução de despesas com pessoal em 2018/2019.

Sustenta que o presente caso é similar ao da Tomada de Contas Extraordinária nº 57543-9/18, julgada improcedente pelo Acórdão nº 3023/22-S1C[8], o qual serve como paradigma; que, naqueles autos, as nomeações questionadas ocorreram em período de extrapolação do limite de gastos com pessoal; que houve reconhecimento de que duas nomeações não poderiam ser consideradas como incremento de despesas, pois apenas substituíram; que o Município de Terra Rica adotou medidas para redução do índice de despesas com pessoal; que havia interesse gerencial nas nomeações.

Pois bem.

No Acórdão nº 1997/22-S2C (peça 109), ficou consignado que o ato de nomear servidores públicos comissionados enquanto o Município de Mandirituba se encontrava acima do limite de despesas com pessoal atentou contra o artigo 22[9] da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Relator[10] destacou que "ao invés de realizar dezenas de nomeações, deveria o gestor, primeiramente, adotar as medidas legais para redução de gastos com pessoal".

---

[8] Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.

[9] Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
II - criação de cargo, emprego ou função;
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

[10] Conselheiro Nestor Baptista.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

Já no Acórdão nº 1161/23-STP (peça 127), demonstrou-se um panorama de contínua extrapolação dos gastos com pessoal durante os exercícios de 2017, 2018 e 2019, sem que fosse verificada a implementação, por parte do Município, de ações eficazes visando à adequação ao percentual estabelecido na Lei Complementar Federal nº 101/00:

MÊS E ANO BASE	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	% GASTO	SITUAÇÃO
4/2017	57.874.913,38	30.971.978,04	53,52	Alerta 95
8/2017	58.442.411,46	31.764.447,95	54,35	Extrapolação
12/2017	57.409.877,60	33.364.655,63	58,12	Extrapolação
4/2018	57.774.068,99	34.569.667,11	59,84	Extrapolação
8/2018	61.216.169,25	33.953.794,57	55,47	Extrapolação
12/2018	60.896.682,56	32.429.127,12	53,25	Alerta 95
6/2019	60.215.612,73	35.168.841,10	58,40	Extrapolação
12/2019	65.701.702,44	37.375.901,27	56,89	Extrapolação

A Tomada de Contas Extraordinária nº 57543-9/18, em que foi proferida a decisão tida como paradigma (Acórdão nº 3023/22-STP), trata de cenário diverso, não merecendo igual tratamento.

Naqueles autos, há informação de que o Município de Terra Rica foi cientificado, em 02/04/2018, de que a despesa total com pessoal havia ultrapassado o limite de 54% da Receita Corrente Líquida.

Assim, foi orientado para: a) reduzir o percentual excedente de pelo menos um terço nos dois quadrimestres seguintes (até agosto/2018); b) retornar à despesa com pessoal abaixo de 54% nos dois quadrimestres seguintes quando cumprido o item “a”, ou seja, até abril/2019.

A Coordenadoria de Gestão Municipal[11] atestou, então, que essas duas orientações foram cumpridas pelo gestor responsável, ressaltando que “em que pese os atos de nomeação dos servidores Srs. Eldito Amancio, Elias Feliciano, Gilberto de Souza e Pedro João da Silva tenham sido realizados à época da extrapolação do limite de despesas com pessoal, a gestão do Município empenhou-se para retornar ao índice constitucional, cumprido no prazo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal”.

[11] Instrução nº 2944/22-CGM, peça 24 dos autos nº 57543-9/18.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

Como consequência, no Acórdão nº 3023/22-STP afirmou-se que não se comprovou a ocorrência de irregularidades:

> A extrapolação do índice de gastos com pessoal instituído pela Lei de Responsabilidade per si não configura impropriedade, mas a realização de atos que redundem em novos incrementos, bem como a não eliminação do excesso nos prazos legalmente previstos.
>
> *In casu*, observa-se que o Município de Terra Rica realizou tempestivamente a eliminação do excedente e que as nomeações efetuadas no período (duas apenas, uma vez que as demais trataram, na realidade, de troca de funções entre dois servidores) foram adotadas como medidas gerenciais (absolutamente eficazes) visando à redução dos gastos com pessoal como um todo, estando atreladas à exoneração de servidores e à drástica redução na concessão de horas extras. *g.n.*

Infere-se, portanto, que aludida situação fática, relativa à nomeação de 4 (quatro) servidores por parte do Município de Terra Rica, diverge substancialmente da que se apresenta no caso em apreço, não havendo similaridade, mormente em razão de que, naquele processo, demonstrou-se a tempestiva eliminação do excedente de despesas com pessoal, além da adoção de medidas concretas de exoneração e redução na concessão de horas extras. Com efeito, tais circunstâncias não se verificaram nos presentes autos.

O recorrente ainda defende a tese de que a sanção que lhe foi imposta teria se originado da ausência de redução das despesas com pessoal em 2018 e 2019, mas que deveria ser observada a vedação de bis in idem, haja vista que já foi penalizado nas prestações de contas anuais do Município referentes àqueles exercícios.

Nesse ponto, cumpre destacar que o Acórdão nº 1997/22-S2C dispôs expressamente que a aplicação de multa administrativa é devida ao “Prefeito do Município de Mandirituba no exercício de 2017, pela nomeação de 77 (setenta e sete) comissionados, mesma estando acima do limite de gastos com pessoal, afrontando o art. 22 da LRF”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

Assim, como a origem da impropriedade está intrinsecamente relacionada à nomeação irregular de servidores comissionados levada a efeito somente em 2017, não merece guarida a alegação da existência de eventual bis in idem.

Diante desse cenário, acompanho as manifestações técnica e Ministerial no sentido de que não restou configurada qualquer divergência de entendimento no âmbito desta Corte de Contas.

Logo, concluo que a negativa de provimento ao recurso é medida que se impõe.

3. DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do Recurso de Revisão interposto por Luis Antônio Biscaia.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e encaminhamento ao Relator competente, conforme artigo 32, § 3º[12], 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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer e, no mérito, negar provimento do Recurso de Revisão interposto por Luis Antônio Biscaia.

[12] Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9

Após o trânsito em julgado, encaminhar à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e encaminhamento ao Relator competente, conforme artigo 32, § 3º[13], 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, 25 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

[13] Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.GDH9