



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 71914/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, EMANOEL EDSON DE OLIVEIRA GOMES, JAIRO TAMURA, MARCELO ORTH, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, RAFAEL BALAROTTI
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1390/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Denúncia. Irregularidade cometida pela Câmara Municipal de Londrina ao desconsiderar o teto remuneratório quando do pagamento de horas extras expedida. Recomendação para que a Câmara Municipal de Londrina inclua o pagamento de horas extras na verificação do teto constitucional. Conhecimento e provimento. Reforma para dar parcial procedência à Denúncia.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas (MPC), em face do **Acórdão n.º 3800/23 - Tribunal Pleno** (peça 52), proferido nos Autos de Denúncia n.º 282053/23.

Durante o curso daquele processo, foram apontadas no relatório de transição (peça 3) supostas irregularidades detectadas durante a realização de atividades pela Controladoria Interna do legislativo municipal da Câmara de Londrina, nos exercícios de 2018 a 2023: (i) **pagamento de horas extras acima do teto remuneratório**; (ii) **nomeações de servidores comissionados com data retroativa**; (iii) **empenhos sem contrato**; (iv) **horas extras acima do permitido em lei**; e (v) **gozo irregular de férias e registro de ponto durante período de gozo de férias**.

Todavia, o acórdão recorrido julgou totalmente improcedente a referida Denúncia, acompanhando o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) ao considerar sanadas as questões relacionadas ao pagamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

excessivo de horas extras e de sua ocorrência acima do limite constitucional, diante do reconhecimento de que a atual gestão da Câmara Municipal teria tomado as medidas necessárias para reduzir tais casos. O *decisum* também discordou do parecer do Órgão Ministerial que se posicionou pela procedência parcial quanto “ao pagamento de verbas remuneratórias acima de teto constitucional”, para o fim de se emitir determinação ao legislativo municipal.

O presente Recurso de Revista (peça 55) do *Parquet* de Contas aborda unicamente a não observância do teto constitucional no pagamento de horas extras. Sustenta o recorrente, em suma, que:

- Em que pese a Denúncia tenha sido julgada improcedente, é de enorme importância destacar que a natureza remuneratória da verba em questão é amplamente reconhecida e, assim, seu valor deve ser contabilizado para efeitos do limite do teto constitucional;

- Embora o reconhecimento da natureza remuneratória da verba por horas extras e a obrigação de sua inclusão no limite do teto constitucional, a decisão recorrida não incluiu nenhuma determinação para a Câmara Municipal de Londrina adotar as medidas corretivas necessárias, de modo que tal omissão resultará inevitavelmente na recorrência da infração;

- Seja reformado o acórdão recorrido para julgar parcialmente procedente a Denúncia, “*em razão de pagamento de horas extras acima do teto constitucional a servidores da Câmara Municipal de Londrina nos exercícios de 2008 a 2023, com a expedição de **determinação** a fim de que a Câmara Municipal de Londrina inclua as verbas referentes a serviço extraordinário na verificação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.*” (destaques originais).

A Câmara Municipal de Londrina, em sede de contrarrazões recursais (peças 63 a 65), sustentou que “*desde o momento em que obteve ciência acerca do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, manifestado por meio do Acórdão n.º 3800/23, de que as verbas laboradas em regime de horário extraordinário possuem natureza remuneratória, expediu recomendação de conduta administrativa à Administração superior da Câmara Municipal de Londrina, visando a adoção imediata de que o seu eventual pagamento passasse a ser limitado pelo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regime do teto remuneratório local.”. Ademais, afirmou que desde o início do corrente ano, a submete os pagamentos decorrentes de jornadas laborais extraordinárias ao regime do teto remuneratório local. Por fim, pugnou pelo afastamento de qualquer irregularidade diante da existência de corrente jurisprudencial minoritária.

A CGM, por intermédio da Instrução n.º 998/24 (peça 66), assim se manifestou:

Embora anteriormente esta Unidade Técnica tenha se manifestado pela improcedência em razão do saneamento dos apontamentos (o que de fato ocorreu), é de salutar importância ser reconhecido que houve irregularidade nos pagamentos que resultaram em percepção de remuneração acima do teto constitucional, ainda que afastada a aplicação de sanções, considerando a adoção de providências pela administração.

Não restam dúvidas de que as horas extraordinárias são vantagens de caráter pessoal, decorrentes de contraprestação ao serviço prestado pelo servidor à Administração Pública. Portanto, não possuem caráter indenizatório, não é uma compensação por despesas ou prejuízos. Sendo assim, não podem ser excluídas para efeitos de cálculo do teto constitucional da remuneração do servidor público, conforme estabelecido no inciso XI do art. 37 da CF, que em âmbito municipal consiste no subsídio pago ao prefeito: (...)

As verbas indenizatórias são aquelas decorrentes de reparação por situações específicas, não havendo necessidade de uma contraprestação do servidor, como, por exemplo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-funeral, auxílio-alimentação.

As gratificações, sejam de caráter pessoal ou de outra natureza, por representarem vantagens pecuniárias, também incidirão no teto remuneratório do servidor público, conforme pacificado após a EC 41/2003. (...)

Na análise feita anteriormente por esta Unidade Técnica, em atenção à defesa apresentada pelos interessados, restou entendido que “tanto o excessivo pagamento de horas extras, como o pagamento de horas extras acima do teto constitucional foram justificadas, demonstrando que a atual mesa da câmara tem atuado para reduzir os casos desse tipo de situação”.

O procedimento adotado pela Câmara para diminuir os casos foi o Projeto de Resolução nº 03/2023, que busca diminuir as horas extras realizadas pelos servidores. Entretanto, essa medida não é o bastante para evitar completamente os pagamentos que ultrapassam o limite constitucional.

A regulamentação do Município de Londrina estabelece que o adicional por serviços extraordinários deva ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerado no limite remuneratório, de acordo com o artigo 3º do Decreto Municipal nº 1.649/2014.¹

Em contraditório, o Sr. Rafael Balarotti, afirmou que: “Com base em parecer jurídico, emitido pela Procuradoria da Casa, e no posicionamento da Controladoria do órgão, a Direção Superior da época adotou o entendimento de que as horas extras albergam natureza jurídica indenizatória. Desse modo, por esta compreensão, e em consonância com o entendimento jurisprudencial acerca do assunto, o valor das horas laboradas em regime extraordinário não se encontra limitado pelo limite remuneratório estabelecido para o ente local.”

Tal proceder estaria respaldado em parecer jurídico emitido pela Procuradoria da Câmara em 2015, com anuência da Controladoria, que apresentou duas linhas interpretativas sobre a matéria, sendo acatada pela Direção da Casa a opção pela não submissão das horas extras ao teto constitucional, na esteira da Resolução nº 14/2006 do CNJ.

Considerando o recente Parecer Jurídico emitido pela Assessoria Jurídica da Câmara em 05 de janeiro de 2024, no qual é mencionado que não há uma determinação específica no Acórdão 282053/23 para que a Câmara Municipal se abstenha de excluir as horas extras do teto remuneratório, e considerando também a alegação de que este é um tema ainda controverso, é essencial que haja uma definição clara desse entendimento para alinhar-se à jurisprudência desta Corte. Mesmo que não haja imposição de sanções, é necessário estabelecer esse posicionamento para garantir a coerência e a consistência nas decisões futuras. (...)

Portanto, é imprescindível que seja revista a decisão, a fim de estabelecer claramente que as verbas em questão têm caráter remuneratório e, portanto, devem obedecer ao limite estabelecido pelo teto constitucional.

O Acórdão deixou claro o entendimento de que “Especificamente sobre a descon sideração do teto constitucional no pagamento de horas extras, apesar de o opinativo técnico entender pela improcedência da denúncia, é de suma relevância destacar que é pacífico a natureza remuneratória de tal verba, devendo ser observado o seu computo para fins do limite do teto constitucional.” Contudo, não houve menção na parte dispositiva.²

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União aponta que:

Acórdão 73/2017 – Plenário, Tribunal de Contas da União (TCU)

Enunciado: **“O valor pago a título de hora extra deve ser incluído no valor do salário do empregado**

¹ Art. 3º Estão sujeitas aos tetos remuneratórios previstos no art. 2º as seguintes verbas:

I - de caráter permanente: (...)

II - de caráter eventual ou temporário: (...)

c) Adicional por Serviço Extraordinário.

² Destaquei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público para efeito da incidência do abate-teto, tendo em vista sua natureza remuneratória” (grifo nosso)³

Portanto, resta claro o entendimento de que o limite remuneratório municipal estabelecido pelo artigo 37, XI, da Constituição Federal, abrange todas as parcelas remuneratórias recebidas pelos servidores, o que inclui as horas extras.

Desta forma, entende-se pela procedência do recurso, a fim de ser expedida determinação, nos termos pleiteados pelo MPC, a fim de que a Câmara Municipal de Londrina inclua as verbas referentes a serviço extraordinário na verificação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 89/24 (peça 67), acompanhou na íntegra o entendimento externado pela Coordenadoria Técnica, posicionando-se pelo provimento do presente recurso.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Logo de antemão destaco que merecem guarida os argumentos recursais do Órgão Ministerial:

Com o manejo do presente Recurso, busca-se compelir a Câmara Municipal denunciada a cumprir os preceitos estabelecidos na Constituição Federal no tocante à limitação da remuneração dos servidores públicos, em consonância com a jurisprudência relativa ao pagamento de horas extras.

Segundo se observa nos autos, é de suma importância que o Legislativo Municipal cesse a exclusão das horas extras do teto remuneratório. Considerando a delicadeza do tema, passa a ser fundamental haver uma definição clara de jurisprudência desta Casa, mesmo que sem a imposição de sanções, apenas para garantir a coerência e a consistência das decisões futuras. Nesse sentido é o pleito do recurso ministerial:

O entendimento defendido na denúncia e encampado por este Órgão Ministerial é de que as verbas relativas a serviços

³ Destaque original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

extraordinários devem compor a remuneração do servidor para fins do teto previsto no 37, XI, CF, em razão da sua natureza remuneratória.

A propósito:

Tema 687 - Superior Tribunal de Justiça (STJ)

“As horas extras e seu respectivo adicional constituem verbas de natureza remuneratória, razão pela qual se sujeitam à incidência de contribuição previdenciária.”

Acórdão 73/2017 – Plenário, Tribunal de Contas da União (TCU)

Enunciado: “O valor pago a título de hora extra deve ser incluído no valor do salário do empregado público para efeito da incidência do abate-teto, tendo em vista sua natureza remuneratória”.

O próprio Órgão Ministerial destaca que no contraditório oferecido pelos interessados “**a Câmara Municipal adota a interpretação de que as horas extras são de natureza indenizatória, razão pela qual as verbas não são submetidas à verificação do teto remuneratório dos seus servidores.**”, razão pela qual se faz necessária a expedição da determinação solicitada.

Observo que a decisão recorrida reconheceu a irregularidade cometida pela Câmara Municipal de Londrina ao desconsiderar o teto remuneratório quando do pagamento de horas extras, porém, **deixou** de consigná-la na parte dispositiva do seu **Acórdão n.º 3800/23 - Tribunal Pleno** em virtude da improcedência da Denúncia, senão vejamos:

Especificamente sobre a desconsideração do teto constitucional no pagamento de horas extras, apesar de o opinativo técnico entender pela improcedência da denúncia, é de suma relevância destacar que é pacífico a natureza remuneratória de tal verba, devendo ser observado o seu computo para fins do limite do teto constitucional.

É de destacar também as alegações feitas pela Câmara de Londrina de que há jurisprudência minoritária capaz de eximir a irregularidade apontada, pois não me parece ser um argumento que comporta guarida, eis que corroborado inclusive pelas próprias alegações tecidas pelo Poder Legislativo Municipal de que já teria se adequado às situações evidenciadas nestes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importa consignar, ainda, que a peça recursal ministerial não visa a aplicação de sanções, apenas a consignação da irregularidade para fins de correção da conduta administrativa por meio da expedição de recomendação, com o fito único de evitar futuros prejuízos ao Erário:

O prejuízo em decorrência do pagamento de adicional de serviços extraordinários extra teto remuneratório restou materializado nos autos, conforme apontamentos do denunciante e ex-controlador interno da Casa:

“Em levantamento prévio, verificou-se terem sido pagas, em janeiro de 2023, acima do teto constitucional, a título de horas extras o valor de R\$ 7.399,06 (sete mil, trezentos e noventa e nove reais e seis centavos) a duas servidoras. Já entre 2018 e 2023, o montante de horas extras para recebimento, que foram pagas acima do teto constitucional, é de R\$ 129.186,39 (cento e vinte e nove mil, cento e oitenta e seis reais e trinta e nove centavos), distribuídos à 11 servidores.”

Não há que se falar, por outro lado, **em saneamento das irregularidades**, com base nas justificativas prestadas pelos interessados. Primeiro, porque as medidas internas pretendidas com o Projeto de Resolução nº 03/2023, que visa a redução das horas extraordinárias laboradas pelos servidores, não impede, por si só, a reincidência dos pagamentos acima do teto, sobretudo em face da intenção manifestada nos autos de se manter a exclusão das verbas no cálculo do teto; segundo, porque eventuais medidas corretivas não são capazes de desconstituir a irregularidade dos pagamentos acima do teto.

Em caso análogo, esta Corte de Contas assim deliberou:

Acórdão nº 3203/22 - Tribunal Pleno

“I - julgar parcialmente procedente a denúncia formalizada pelo Dr. André Guilherme Montemezzo, **considerando irregular**, apenas, **o pagamento de vantagens remuneratórias a servidores municipais ‘por fora’ do teto remuneratório municipal previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal**;

II - determinar ao Município de Guaratuba que, imediatamente (sob pena de direta responsabilização do Prefeito Roberto Cordeiro Justus, inclusive quanto a possível reparação de danos pecuniários), passe a aplicar de forma correta o teto remuneratório municipal previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, no qual deverão ser incluídas “as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesta senda, para que ocorra o ajuste almejado pelos próprios fundamentos da decisão recorrida, que preceitua a submissão das verbas de horas extras ao teto remuneratório, deve-se reconhecer a procedência da denúncia neste ponto, alinhando-se com a jurisprudência desta Casa. (...) (destaques originais)

Diante de todo o pormenorizado, dou provimento as razões de recurso para reconhecer a necessidade de reforma do acórdão vergastado, dando parcial procedência àquela Denúncia e determinando que seja expedida recomendação para que a Câmara Municipal de Londrina inclua o pagamento de horas extras na verificação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PROVIMENTO** do Recurso de Revista em apreço, para reformar a decisão recorrida, consubstanciada no **Acórdão n.º 3800/23 - Tribunal Pleno** (peça 52), julgando-se **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Denúncia n.º 282053/23 e determinando que seja expedida recomendação a Câmara Municipal de Londrina para que passe a incluir o pagamento de horas extras na verificação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Transitado em julgado o processo, remetam-se os à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes.

Por fim, depois do cumprimento integral da decisão, autorizo o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito, respectivamente, nos termos dos arts. 398, § 1º⁴, e 168, VII⁵, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

⁴ Art. 398. (...) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado o seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

⁵ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...) VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I- **Conhecer** o presente Recurso de Revista, para, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO**, em apreço, para reformar a decisão recorrida, consubstanciada no **Acórdão n.º 3800/23 - Tribunal Pleno** (peça 52), julgando-se **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Denúncia n.º 282053/23 e determinando que seja expedida recomendação a Câmara Municipal de Londrina para que passe a incluir o pagamento de horas extras na verificação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

II- Transitado em julgado o processo, remetam-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes.

III- Por fim, depois do cumprimento integral da decisão, autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito, respectivamente, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 23 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente