



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 841877/23
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: CELSO FERNANDO GOES, DENILSON BAITALA
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 198/25 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Especial. Pagamento de verba sem respaldo válido na Lei Complementar Municipal nº 088/2018. Requisitos previstos de forma esparsa na lei. Pagamentos realizados na vigência de lei municipal autorizativa. Manifestações uniformes da unidade técnica e Ministério Público pela regularidade. Ausência de dolo ou erro grosseiro. Regularidade.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao Acórdão nº 1190/23 – Pleno (peça processual nº 028 do processo de representação nº 320927/22), em razão de valores pagos irregularmente anteriores ao advento da Lei Complementar Municipal nº 152/2022.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução nº 5500/24 – peça processual nº 034) informa que a CAGE apontou que o pagamento dos valores não encontrava respaldo válido na Lei Complementar Municipal nº 088/2018, pois esta não estabelecia parâmetros objetivos para o recebimento das verbas de representação, de modo que o percentual recebido por cada servidor era definido de maneira discricionária pelo gestor. Em razão da promulgação posterior da Lei Complementar Municipal nº 152/22, que instituiu novo plano de cargos e salários de provimento em comissão e extinguiu o pagamento das verbas de representação, opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito e seu consequente arquivamento, em razão da perda superveniente do objeto.

Em cumprimento ao Acórdão nº 1190/23 – Pleno foi instaurada a tomada de contas pelo Município (peças processuais nº 004 e seguintes) e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

identificado o pagamento do valor total atualizado de R\$ 23.385.021,72 (vinte e três milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, vinte e um reais e setenta e dois centavos) para servidores comissionados a título de verba de representação, durante as gestões dos prefeitos Cesar Augusto Carollo Silvestre Filho (2018 a 2020) e Celso Fernando Góes (2021 a 2022).

Analisando a manifestação conjunta dos interessados a CGM apontou os argumentos apresentados: (i) a possibilidade de recebimento da verba de representação estava prevista na LCM nº 088/2018 e os requisitos necessários à sua percepção estavam consignados, de maneira esparsa, na mesma normativa; (ii) o valor da gratificação era estipulado de acordo com o cargo ocupado, a complexidade das atribuições, o local de lotação e o grau de escolaridade titularizado pelo ocupante do cargo; (iii) a sistemática de pagamento da verba seria idêntica à utilizada pela Assembleia Legislativa do Paraná – ALEP, cuja legalidade teria sido reconhecida pelo TCE/PR; (iv) a existência de lei municipal autorizativa do ato apontado como ímprobo afasta a sua configuração, em razão da inexistência do elemento subjetivo – culpa ou dolo -, não havendo dano ao erário; e (v) as verbas remuneratórias percebidas de boa-fé pelos servidores municipais seriam irrepetíveis.

A unidade técnica apontou que, conforme o relatório final da tomada de contas especial (peça processual nº 015), foi apurado dano ao erário de R\$ 23.385.021,72 (vinte e três milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, vinte e um reais e setenta e dois centavos), referente a gratificações pagas durante a vigência da Lei Complementar Municipal nº 88/2018; que os responsáveis pelos atos de nomeação e pagamento foram os prefeitos César Augusto Carollo Silvestri Filho e Celso Fernando Góes; a apuração buscou identificar os responsáveis e quantificar o dano, mas argumentou que os agentes públicos que receberam essas verbas agiram de boa-fé, pois os valores foram pagos conforme lei vigente que não teve sua constitucionalidade questionada; concluiu-se que é incabível a restituição ao erário pelos servidores, já que teriam recebido as verbas de boa-fé e que não seria exigível a restituição ao erário pelos gestores, uma vez que realizaram o pagamento com fundamento em lei autorizativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analizando a Lei Complementar Municipal nº 88/2018, a CGM constatou que, ao instituir o Plano de Cargos e Salários de Provimento em Comissão, a lei autorizou¹ categoricamente o acréscimo ao vencimento dos cargos em comissão de verba de representação. Em razão da ausência de definição na lei sobre condições para recebimento e balizamento do quantum a ser percebido pelos servidores e da violação ao Prejulgado 25, os pagamentos efetuados com fulcro na LCM nº 88/2018 foram considerados irregulares.

Quanto a possibilidade de responsabilização dos gestores, a unidade técnica destacou que o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942)² condiciona a responsabilização pessoal do gestor à existência de ação ou omissão com dolo, direto ou eventual, ou erro grosseiro. Entendeu que não há evidências que indiquem a ocorrência de dolo, ou seja, não foi demonstrada a intenção de prejudicar a administração pública ou de obter vantagem pessoal e não verificou a prática de erro grosseiro, pois o comportamento dos gestores, ainda que possa ter resultado em uma decisão equivocada, não se desvia de forma flagrante dos padrões razoáveis de atuação esperados em situações semelhantes.

Registrou que o pagamento da verba de representação era realizado considerando: (i) o cargo ocupado; (ii) a complexidade das atribuições; (iii) o local de lotação; e (iv) o grau de escolaridade titularizado pelo ocupante do cargo. Dessa maneira, não vislumbrou discricionariedade dos gestores na definição da porcentagem do acréscimo recebido por cada servidor, restando observado o disposto na legislação municipal e, por conseguinte, os princípios que regem a Administração Pública (art. 37, caput, da CF), especialmente a legalidade e impessoalidade.

Destacou que a LINDB visa justamente evitar que agentes públicos sejam punidos de forma desproporcional por atos que não configuram uma conduta culposa grave ou dolosa e que o Superior Tribunal de Justiça - STJ, ao julgar o

¹ Art. 2º Os cargos em comissão criados por esta Lei terão valores nominais com vencimento mensais fixados em razão do padrão numérico indicado pela sigla "CC".

§ 1º O padrão de vencimentos ou valores nominais dos cargos em comissão CC1, CC2, CC3 e CC4, poderão ser acrescidos de verba de representação de até 100% (cem por cento).

§ 2º O padrão de vencimentos ou valor nominal CC5 não poderá receber verba de representação. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recurso Especial nº 1.930.054 – SE entendeu necessária a identificação do elemento subjetivo (dolo ou erro grosseiro) para configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

Entendeu a CGM que, de acordo com a jurisprudência do STJ, para haver dolo é necessário que o agente tenha consciência da ilicitude (dolo genérico) de sua ação e a existência de uma lei municipal que autorizava essa conduta afasta a configuração do dolo, pois os gestores agiram de acordo com a legislação local.

Citou, ainda, jurisprudência desta Corte de Contas³ que privilegia o “bom senso e razoabilidade” ao analisar a atuação do gestor que, ainda que irregular sob o ponto de vista jurídico-formal, se amparou em legislação local.

Entendeu não haver indícios de má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento por parte dos gestores, tendo em vista que efetuaram o pagamento das verbas de representação com base em legislação local, plenamente válida, não se configurando o dolo ou erro grosseiro capaz de ensejar a responsabilização pessoal.

Ressaltou que foi promulgada a Lei Complementar Municipal nº 152/22 que sanou a irregularidade, instituindo novo plano de cargos e salários de provimento em comissão e extinguiu o pagamento das verbas de representação. Citou o Acórdão nº 2134/18 – Pleno que entendeu não haver responsabilização por parte do gestor público que realizou nomeações com erro formal posteriormente regularizado.

Salientou que os valores recebidos a título de verba de representação foram recebidos de boa-fé pelos servidores, não sendo cabível a sua restituição ao erário, seguindo entendimento fixado no Tema 531 do STJ⁴, pelo

² Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

³ ACÓRDÃO Nº 1049/22 - Tribunal Pleno- Analisando-se a situação descortinada, vislumbra-se que o pleito merece ser acolhido por uma questão de bom senso e razoabilidade. Ainda que se considere não ter sido a atuação do então Prefeito ajustada perfeitamente sob o ponto de vista jurídico-formal, mostra-se inapropriado punir o interessado que, em última análise, almejou no exercício de seu mister trazer benefícios à população do município, amparado em seu proceder pela legislação local. A escolha foi justa e não pode ser reprovada na medida em que não lesionou o erário nem violou os preceitos da boa administração pública.

⁴ Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo Regimental nº 1976⁵ e Súmula 249 do Tribunal de Contas da União⁶.

Ao final, concluiu que em não havendo dolo ou erro grosseiro na conduta dos gestores capaz de ensejar a responsabilização pessoal e confirmada a boa-fé dos servidores no recebimento dos valores, não há que se falar em restituição dos valores pagos a título de verba de representação, opinando pela regularidade da presente tomada de contas.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 1275/24 – peça processual nº 035) entendeu que apesar da irregularidade formal nos pagamentos, os atos estavam embasados na legislação local, vigente à época, e realizados de boa-fé; que a regularização posterior e a ausência de dolo ou erro grosseiro afastam a necessidade de restituição dos valores e a responsabilização pessoal dos gestores. Reconheceu a irregularidade dos atos constatados nessa TCE, porém sem a aplicação de sanções ou multas, corroborando entendimento da unidade técnica.

PROPOSTA DE DECISÃO⁷

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao Acórdão nº 1190/23 – Pleno, em razão de valores pagos irregularmente anteriores ao advento da Lei Complementar Municipal nº 152/2022.

O relatório final da tomada de contas especial (peça processual nº 015), em resumo, apurou um dano ao erário de R\$ 23.385.021,72 (vinte e três milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, vinte e um reais e setenta e dois centavos), referente a gratificações pagas durante a vigência da Lei Complementar Municipal nº 88/2018; mas apontou que os agentes públicos que receberam essas verbas

⁵ Direito Constitucional e Previdenciário. Agravo interno em ação rescisória. Irrepetibilidade dos valores já recebidos. Precedentes. 1. Agravo interno contra decisão desta Corte que deu provimento parcial ao pedido formulado na ação rescisória. 2. Não é possível determinar a devolução de valores já recebidos por força de decisão judicial transitada em julgado, por serem de natureza alimentar e auferidos de boa-fé. Precedentes. 3. Agravo interno a qual se nega provimento. (AR 1976-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 1º/6/2020) (grifo nosso)

⁶ Súmula 249 do TCU: É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

⁷ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

agiram de boa-fé, pois os valores foram pagos conforme lei vigente que não teve sua constitucionalidade questionada; tampouco existia divergência de interpretação quanto a percepção dos valores, concluiu-se que é incabível a restituição ao erário pelos servidores, já que teriam recebido as verbas de boa-fé e que não seria exigível a restituição ao erário pelos gestores, uma vez que realizaram o pagamento com fundamento em lei autorizativa.

Com fundamento na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, opinou pelo afastamento de eventual responsabilização dos gestores públicos a época dos fatos, em razão da conduta praticada não constituir dano ao erário, nos termos art. 89, parágrafo primeiro, inciso VI da Lei Complementar Estadual nº 113/05⁸, pois praticada em consonância com a legislação municipal vigente a época, restando afastada a presença do dolo e, por consequência, eventual dano ao erário.

Analizando as manifestações apresentadas entendo que assiste razão à Controladoria Geral do Município, bem como à CGM e representante do Ministério Público.

A presente tomada de contas foi instaurada em razão da ausência de definição na Lei Complementar Municipal nº 88/2018 sobre condições para recebimento e balizamento do quantum a ser percebido pelos servidores e da violação ao Prejulgado 25, sendo os pagamentos efetuados considerados irregulares. Analizando a Lei Complementar Municipal nº 88/2018, a CGM constatou que, ao instituir o Plano de Cargos e Salários de Provimento em Comissão, a lei autorizou¹ categoricamente o acréscimo ao vencimento dos cargos em comissão de verba de representação e que, conforme manifestações apresentadas, o pagamento da verba era realizado considerando: (i) o cargo ocupado; (ii) a complexidade das atribuições; (iii) o local de lotação; e (iv) o grau de escolaridade titularizado pelo ocupante do cargo, afastando assim qualquer discricionariedade dos gestores na

⁸ 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.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

(...)

VI - o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definição da porcentagem do acréscimo recebido por cada servidor, restando observado o disposto na legislação municipal.

No presente caso deve ser considerado o art. 22, parágrafo primeiro da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁹, destinado também às instâncias de controle, que visa evitar interpretações descontextualizadas de normas sobre gestão pública, cotejando-se as circunstâncias fáticas que fundamentaram o ato em análise.

Assim, seguindo o entendimento jurisprudencial citado considero afastado o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo, entendendo que a concessão de gratificação a título de verba de representação baseada em legislação municipal não configura dano ao erário, nos termos do artigo 89, §1º, VI da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁸.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado, nos termos do art. 16, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁰, julgue regulares as contas do Sr. Cesar Augusto Carollo Silvestre Filho (2018 a 2020) e Sr. Celso Fernando Góes (2021 a 2022), referentes ao Município de Guarapuava.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

Julgar regulares as contas do Sr. Cesar Augusto Carollo Silvestre Filho (2018 a 2020) e Sr. Celso Fernando Góes (2021 a 2022), referentes ao Município de Guarapuava.

⁹ art. 22. 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.

§ 1 Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

¹⁰ Art. 16. As contas serão julgadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 6 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos;