



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 14679/22  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE VENTANIA  
INTERESSADO: ANTONIO HELLY SANTIAGO, JOSE LUIZ BITTENCOURT,  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE VENTANIA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 328/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Prestação de Contas do Prefeito. Município de Ventania. Exercício de 2016. Provimento parcial do recurso interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para efeito de recomendar a irregularidade das contas em razão do déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e das obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, mantidas as ressalvas, determinação e multas constantes dos itens I (c a f) a III do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C.

### 1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná** contra decisão da Primeira Câmara deste Tribunal de Contas que, por meio do Acórdão de Parecer Prévio n.º 267/21<sup>1</sup> (Peça n.º 90), manifestou-se pela regularidade com ressalvas das contas do Prefeito de Ventania, **Sr. José Luiz Bittencourt**, no exercício de 2016, imputando-lhe duas penalidades multa previstas, respectivamente, na alínea “b” do inciso III e na alínea “g” do inciso IV, ambos, do artigo 87<sup>2</sup> da Lei Complementar Estadual nº

<sup>1</sup> Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão do voto divergente.

<sup>2</sup> 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:

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

[...]

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada;

[...]



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

113/2005.

Em resumo, a tese recursal (Peça nº 93) busca a reforma da decisão colegiada no tocante aos seguintes aspectos: **(i)** reconhecimento da irregularidade das contas em relação aos seguintes apontamentos: **(i.a)** resultado deficitário orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS e **(i.b)** obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15, e **(ii)** determinação para instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

O recurso foi recebido pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão nos termos do Despacho n.º 32/22 (Peça nº 95).

Autos distribuídos por sorteio para a relatoria do Conselheiro Nestor Batista, conforme Termo nº 266/22-DP (Peça nº 98).

Por meio do Despacho nº 103/22-GCNB (Peça nº 99), foi determinada do **Município de Ventania** e do **Sr. José Luiz Bittencourt**, conforme requerido pela parte inicial do art. 485 do Regimento Interno<sup>3</sup>.

Após as comunicações processuais<sup>4</sup>, o Município de Ventania e o seu representante legal, Sr. José Luiz Bittencourt, acostaram na Peça nº 103 dos autos as suas contrarrazões, pugnado pela manutenção da íntegra do Acórdão de Parecer Prévio 267/21 – Primeira Câmara por estar plenamente amparado tanto nos princípios da razão e do direito, como nos dispositivos legais que regulam a espécie e a pacífica jurisprudência dos Tribunais.

Em 26/01/2023 houve a redistribuição para a minha relatoria por força do art. 342, §2º, do RI, conforme Termo nº 554/23-DP (Peça nº 105).

---

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: 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;

<sup>3</sup> Art. 485. Recebido o recurso, será sorteado novo Relator que, **após a manifestação do recorrido**, se houver, encaminhará os autos para instrução da unidade administrativa, abrirá vista do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação, incluindo-o, a seguir, em pauta de julgamento, observando o prazo a que se refere o art. 62, I, da Lei Complementar nº 113/2005.

<sup>4</sup> Peças nº 100 a 102.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em obediência ao rito do artigo 485 do Regimento Interno<sup>5</sup>, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução n.º 554/23 (Peça n.º 105), manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento parcial da peça recursal.

O Ministério Público de Contas (MPC), em divergência parcial com o posicionamento da unidade de instrução, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento integral do recurso de revista conforme Parecer n.º 73/23 – PGC (Peça n.º 106).

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Preliminarmente, julgo que o presente Recurso possa ser conhecido por este Tribunal de Contas por ter sido impetrado por parte legítima e por estarem preenchidos os demais requisitos de admissibilidade do Art. 73<sup>6</sup> da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do Art. 484<sup>7</sup> do Regimento Interno.

Assim sendo, passo à análise do mérito recursal.

Conforme consta na Instrução nº 5/18-COFIM<sup>8</sup>, o então Prefeito do Município de Ventania, Sr. José Luiz Bittencourt, teria desrespeitado os art. 1º, §1º, e 9º da LRF (2013 a 2016) devido o resultado **orçamentário/financeiro deficitário nas receitas de fontes não vinculadas**, conforme segue<sup>9</sup>:

DEMONSTRATIVO DO ITEM								
ESPECIFICAÇÃO	Exercício de 2013	%	Exercício de 2014	%	Exercício de 2015	%	Exercício de 2016	
1 - Receitas Correntes	18.239.628,94	100,00	20.056.338,72	99,65	21.626.611,57	100,00	23.294.847,30	100,00
2 - Receitas de Capital	0,00	0,00	71.067,28	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
3 - Soma da Receita (1+2)	18.239.628,94	100,00	20.127.406,00	100,00	21.626.611,57	100,00	23.294.847,30	100,00
4 - Despesas Correntes	15.839.286,61	86,84	17.856.684,49	88,72	20.386.394,14	94,27	23.313.430,78	100,08
5 - Despesas de Capital	769.692,83	4,22	924.760,03	4,59	599.177,39	2,77	958.370,56	4,11
6 - Soma da Despesa (4+5)	16.608.979,44	91,06	18.781.444,52	93,31	20.985.571,53	97,04	24.271.801,34	104,19
7 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO (3-6)	1.630.649,50	8,94	1.345.961,48	6,69	641.040,04	2,96	-976.954,04	-4,19
8 - Interferências Financeiras	-897.472,35	-4,92	-1.138.000,00	-5,65	-1.249.859,69	-5,78	-1.384.563,47	-5,94
9 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (7+8)	733.177,15	4,02	207.961,48	1,03	-608.819,65	-2,82	-2.361.517,51	-10,14
10 - Cancelamento de Restos a Pagar	0,00	0,00	54.966,47	0,27	63.001,16	0,29	29.861,13	0,13
11 - Inscrição/Baixa de Realizável por Cisão, Fusão ou Extinção	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-49.389,88	-0,21
12 - Despesas Não Empenhadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13 - RESULTADO AJUSTADO DO EXERCÍCIO (9+10+11-12)	733.177,15	4,02	262.927,95	1,31	-545.818,49	-2,52	-2.381.046,26	-10,22
14 - Superávit/Déficit do Exercício Anterior	-828.152,79	-4,54	-94.975,64	-0,47	167.952,31	0,78	-377.866,18	-1,62
15 - Total do Ativo Realizável	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16 - RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO (13+14-15)	-94.975,64	-0,52	167.952,31	0,83	-377.866,18	-1,75	-2.758.912,44	-11,84

<sup>5</sup> Art. 485. Recebido o recurso, será sorteado novo Relator que, após a manifestação do recorrido, se houver, encaminhará os autos para instrução da unidade administrativa, abrirá vista do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação, incluindo-o, a seguir, em pauta de julgamento, observando o prazo a que se refere o art. 62, I, da Lei Complementar nº 113/2005

<sup>6</sup> Art. 73. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.

<sup>7</sup> Art. 484. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras, ou por ele próprio nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV, VI e XXXV, do art. 5º, e do parágrafo único do art. 466.

<sup>8</sup> Folha nº 7 da Peça nº 15.

<sup>9</sup> Folha nº 4 da Instrução nº 5744/22-CGM (Peça nº 104).



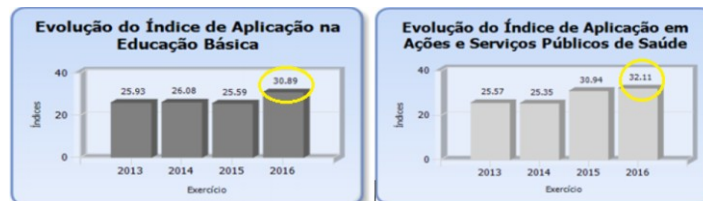
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C foram acolhidas as alegações de defesa do jurisdicionado, ficando decidido, em síntese, que a conduta do gestor municipal deveria ser relevada devidos as seguintes situações fáticas: **(i)** qualificação dos gastos realizados; **(ii)** queda acentuada na arrecadação e **(iii)** queda no PIB no exercício de 2016.

De fato, entre os anos de 2014 à 2016 o País passou um momento de instabilidade política e econômica que acarretou uma acentual retração do Produto Interno Bruto (PIB) do País, conforme segue<sup>10</sup>:

Ano	Variação %
2013	3,00
2014	0,50
2015	3,50
2016	3,30

Em paralelo, como narrado na fundamentação do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-SC<sup>11</sup>, durante o período 2013 a 2016 os índices de aplicação nas áreas de educação básica e saúde foram os seguintes:



A série histórica revela que desde o exercício de 2013 o Município de Ventania vinha direcionado recursos para a área de saúde em volume superior ao estabelecido na Lei Complementar nº 141/2012<sup>12</sup>, sendo que não houve variação significativa entre o montante aplicado no ano de 2016 em relação ao que foi contabilizado no ano de 2015, conforme detalhamento abaixo apresentado:

DETALHAMENTO DAS DESPESAS COM ATENÇÃO A SAÚDE POR NATUREZA NOS EXERCÍCIOS DE 2015 E 2016			
Natureza da Despesa	2015	2016	Diferença
Pessoal e Encargos	R\$ 4.552.367,73	R\$ 4.832.309,69	R\$ 279.941,96
Material de Consumo	R\$ 1.020.002,13	R\$ 990.815,86	-R\$ 29.186,27
Serviços de Terceiros	R\$ 1.711.151,35	R\$ 2.009.093,22	R\$ 297.941,87
Transferências Multigovernamentais	R\$ 205.739,30	R\$ 152.538,37	-R\$ 53.200,93
Outras Despesas	R\$ 233.363,31	R\$ 434.122,65	R\$ 200.759,34
<b>Total das Despesas Correntes</b>	<b>R\$ 7.722.623,82</b>	<b>R\$ 8.418.879,79</b>	<b>R\$ 696.255,97</b>
Equipamentos e Materiais Permanentes	R\$ 550.153,86	R\$ 206.606,78	-R\$ 343.547,08
Obras e Instalações	R\$ 269.064,05	R\$ 198.244,36	-R\$ 70.819,69
<b>Total das Despesas Capital</b>	<b>R\$ 819.217,91</b>	<b>R\$ 404.851,14</b>	<b>-R\$ 414.366,77</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 8.541.841,73</b>	<b>R\$ 8.823.730,93</b>	<b>R\$ 281.889,20</b>

**Fonte de dados:**  
**Exercício de 2015:** Processo nº 253299/16. FI nº 30 da Instrução 3624/16-COFIM (Peça nº 16).  
**Exercício de 2016:** Processo nº 14679/22. FI. nº 36 da Instrução 5/18-COFIM (Peça nº 15).

<sup>10</sup> Conforme dados do IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=29720&t=destaques>

<sup>11</sup> Peça nº 85.

<sup>12</sup> Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto aos gastos na área de educação básica, o incremento de despesas entre os anos de 2015 e 2016 foi o seguinte:

DETALHAMENTO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA POR NATUREZA NOS EXERCÍCIOS DE 2015 E 2016			
Natureza da Despesa	2015	2016	Diferença
Pessoal e Encargos	R\$ 3.775.151,65	R\$ 4.880.911,37	R\$ 1.105.759,72
Material de Consumo	R\$ 347.307,75	R\$ 626.483,32	R\$ 279.175,57
Serviços de Terceiros	R\$ 380.408,99	R\$ 396.837,61	R\$ 16.428,62
Outras Despesas	R\$ 1.109.206,24	R\$ 956.225,32	-R\$ 152.980,92
<b>Total das Despesas Correntes</b>	<b>R\$ 5.612.074,63</b>	<b>R\$ 6.860.457,62</b>	<b>R\$ 1.248.382,99</b>
Equipamentos e Materiais Permanentes	R\$ -	R\$ 2.380,00	R\$ 2.380,00
Obras e Instalações	R\$ -	R\$ 50.187,90	R\$ 50.187,90
<b>Total das Despesas Correntes</b>	<b>R\$ 6.721.280,87</b>	<b>R\$ 52.567,90</b>	<b>R\$ 52.567,90</b>
Deduções	-R\$ 11.618,57	-R\$ 14.581,05	-R\$ 2.962,48
<b>Total</b>	<b>R\$ 5.600.456,06</b>	<b>R\$ 6.898.444,47</b>	<b>R\$ 1.297.988,41</b>

**Fonte de dados:**  
**Exercício de 2015:** Processo nº 253299/16. FI nº 25 da Instrução 3624/16-COFIM (Peça nº 16).  
**Exercício de 2016:** Processo nº 14679/22. FI. nº 31 da Instrução 5/18-COFIM (Peça nº 15).

Denota-se, portanto, que em relação ao exercício de 2015, houve um incremento de despesas na área de educação e saúde no valor de R\$ 1.579.877,61, o que equivale ao percentual de 11,17%<sup>13</sup>, sendo que a inflação registrada para o período de janeiro a dezembro de 2015 foi de 10,67%.

Por outro lado, a arrecadação do mesmo período (2013 a 2016) manteve-se inalterada, registrando aumentos nominais em razão do processo inflacionário vivenciado naquela época, conforme segue:

HISTÓRICO DE ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES				
DETALHAMENTO	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Arrecadada	R\$ 18.239.628,94	R\$ 20.056.338,72	R\$ 21.626.611,57	R\$ 23.294.847,30
IPCA Acumulado até 31/12/2016	23,37%	16,96%	6,29%	0,00%
Receita Corrente Arrecadada Atualizada	R\$ 22.502.230,22	R\$ 23.457.893,77	R\$ 22.986.925,44	R\$ 23.294.847,30

**Nota1:** Os dados referente a arrecadação foram extraídos da folha nº 4 da Instrução nº 5744/22-CGM (Peça nº 104).  
**Nota2:** Os índices de inflação foram extraídos do site do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>

Além disso, diante do cenário fiscal negativo, tem-se, a partir do conjunto probatório carreado aos autos, que a elevação dos gastos com educação no exercício de 2016 não decorreu da ação irresponsável do gestor, pois cerca de 85% da ampliação dos dispêndios na área, R\$ 1.105.759,72, deriva do crescimento dos valores contabilizados no Grupo de Natureza de Despesa “Pessoal e Encargos”, ou seja, dizem respeito a gastos de natureza obrigatório que, em geral, decorrem de previsão legal, devendo ficar registrado, ainda, a majoração, no mês de janeiro de

<sup>13</sup> Fórmula = [(R\$ 1.297.988,41+ R\$ 281.889,20) / (R\$ 5.600.456,06 + R\$ 8.541.841,73)] x 100 = 11,17%



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2016, do piso salarial nacional dos professores em 11,36%<sup>14</sup>.

Concordo com o recorrente que o fato de o gestor ter aplicado valores além dos índices constitucionais nas áreas de educação e saúde não o exime do cumprimento dos ditames legais, todavia, não é possível desconsiderar o cenário desafiador vivenciado pela municipalidade durante os anos de 2014 a 2016, em especial, no que diz respeito à perda de arrecadação frente à necessidade de elevação de despesas de natureza obrigatória que não estavam sob o controle do gestor público.

Ou seja, não é possível desconsiderar o contexto excepcional que condicionou a atuação do jurisdicionado, sendo acertada, com a devida vênia, à fundamentação do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C no tocante a queda da arrecadação e do PIB no exercício de 2016.

Para mais, mostra-se absolutamente razoável concluir que o cenário acima retratado também limitou à atuação do então Prefeito Municipal quanto ao atendimento dos ditames do art. 42 da LRF<sup>15</sup>.

Sendo assim, em respeitosa discordância com o posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que o caso concreto comporta o julgamento diverso ao do precedente empregado por este Tribunal de Contas no tocante ao tópico resultado orçamentário/financeiro deficitário nas receitas de fontes não vinculadas.

Por derradeiro, passo a examinar a proposta do Ministério Público de Contas para a instauração de Tomada de Contas Extraordinária cujo objeto é **a apuração de responsabilidade e ressarcimento ao erário pelo incremento ilegal nas despesas com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

O recorrente alega que o jurisdicionado elevou os gastos com pessoal em R\$ 3.300.000,00 de forma ilegal, conforme segue:

<sup>14</sup> Disponível em: <https://ampr.org.br/nota-tecnica-no-01-2016-piso-do-magisterio-em-2016-sera-de-r-2-13564/>

<sup>15</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em complementação, diante dos sucessivos acréscimos reais de mais de R\$3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) nas despesas com pessoal entre as datas base de 30/06/2014 – em que tais despesas correspondiam a R\$11.219.298,13 (52,39% da RCL) – e 31/12/2016 – em que passaram a R\$14.582.595,02 (56,38% da RCL) –, dessume-se que o Município não buscou a obrigatória diminuição dos gastos, **umentando, pelo contrário, seus dispêndios com o quadro, fato que aponta para o descumprimento das vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, da LRF em que se encontrava incurso.** (sem grifo no original)

O artigo 22 da LRF proíbe a elevação de despesas com pessoal sempre que for constatado que essas excederam em 95% os limites previstos nos art. nº 20 da mesma norma, havendo, contudo, exceções a tal regra, conforme segue:

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**

---

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Constituição;

[...]

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;**

Nesse ponto e para tornar mais factível a finalidade das ressalvas citadas, mostra-se conveniente reproduzir trecho da Nota Técnica nº 01/2016 emitida pela Associação dos Municípios do Paraná<sup>16</sup>:

Com base nas **Portarias Interministeriais nº 15/2014 que definiu o valor anual mínimo nacional por aluno para 2014 em R\$ 2.285,57 e a Portaria Interministerial nº 8/2015**, que estabeleceu o valor anual mínimo nacional por aluno para 2015 em R\$ 2.545,31 combinado com o Parágrafo Único do artigo 5º da Lei nº 11.738/2008: ***A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o MEC deverá anunciar que o Piso Salarial do Magistério será atualizado em 11,36% a partir de janeiro de 2016 e o valor do Piso será de R\$ 2.135,64.***

Como se observa, circunstâncias de ordem prática podem impor ao





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestor público a obrigação em conceder vantagens ou aumentos remuneratórios sem, necessariamente, incorrer em desobediência à regra do art. nº 22 da LRF, sendo que há indícios, no caso concreto, de que a elevação dos gastos com pessoal tenha ocorrido, desde o exercício de 2014, em virtude de imposição legal e não por mera liberalidade e/ou dolo do jurisdicionado.

Inclusive, pode-se inferir dos dados da folha nº 20 da Instrução nº 08/18 - COFIM<sup>17</sup> que o incremento de despesas com pessoal no exercício de 2016 foi na ordem de R\$ 1.435.032,20<sup>18</sup>, sendo que a majoração do piso salarial nacional dos professores no mês de janeiro de 2016, no percentual de 11,36%, e representou um acréscimo de R\$ 1.105.759,72 nos valores contabilizados no Grupo de Natureza de Despesa Pessoal e Encargos<sup>19</sup>.

Além disso, o crescimento vegetativo da folha de pagamento, no geral, decorre de lei e pode estar amparado na exceção do inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF, nesse sentido<sup>20</sup>:

**"É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000."** (grifo nosso)

Ademais, o Município de Ventania extrapolou teto de com pessoal no decorrer no primeiro semestre de 2016 e retornou ao limite no primeiro

<sup>16</sup> Disponível em: <https://ampr.org.br/nota-tecnica-no-01-2016-piso-do-magisterio-em-2016-sera-de-r-2-13564/>

<sup>17</sup> Peça nº 15.

<sup>18</sup> Despesas com Pessoal registrada em 31/12/2015 foi de R\$ 13.147.562,82 e em 31/12/2016 foi de R\$ 14.582.595,02.

<sup>19</sup> Conforme previsão até então vigente no artigo

<sup>20</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.878.849/TO. Tema nº 1.075.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quadrimestre de 2017, conforme segue<sup>21</sup>:

MÊS E ANO BASE	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESAS COM PESSOAL	% GASTO	SITUAÇÃO
06/2014	R\$ 21.415.668,81	R\$ 11.219.298,13	52,39%	Alerta 95
12/2014	R\$ 22.921.690,47	R\$ 11.942.483,99	52,10%	Alerta 95
06/2015	R\$ 24.149.286,47	R\$ 12.431.862,49	51,48%	Alerta 95
12/2015	R\$ 24.764.150,73	R\$ 13.147.562,82	53,09%	Alerta 95
06/2016	R\$ 25.027.819,94	R\$ 13.909.021,08	55,57%	Extrapolação
12/2016	R\$ 25.966.286,84	R\$ 14.582.595,02	56,38%	Extrapolação
04/2017	R\$ 26.686.656,64	R\$ 13.663.195,38	51,20%	Alerta 90
08/2017	R\$ 27.111.508,49	R\$ 13.750.699,04	50,72%	Alerta 90
12/2017	R\$ 26.408.452,79	R\$ 13.617.588,17	51,57%	Alerta 95
06/2018	R\$ 27.712.772,29	R\$ 14.106.920,59	50,90%	Alerta 90
12/2018	R\$ 28.258.133,36	R\$ 14.505.319,43	51,33%	Alerta 95
06/2019	R\$ 27.837.396,14	R\$ 15.141.124,27	54,39%	Extrapolação
12/2019	R\$ 30.104.333,71	R\$ 14.619.356,22	48,56%	Normal

Portanto, corroborando com o que foi o mencionado no Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C, resta comprovado que: **(i)** que o aumento nominal das despesas com pessoal em 2016 amolda-se à exceção da parte final do inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF; **(ii)** essa circunstância não impediu o reenquadramento do limite no primeiro quadrimestre de 2017 ou ao retorno à normalidade no último quadrimestre de 2019 e **(iii)** inexistem indícios de dolo pelo responsável das contas quanto a este tópico.

Para mais, entendo, respeitosamente, que o contexto fático e jurídico acima retratado revelam que a mera alegação de elevação do valor nominal dos gastos com pessoal não constitui indício idóneo e suficiente à instauração de Tomada de Contas Extraordinária por afigurar-se como argumento genérico e descontextualizado da realidade, ou seja, requer-se a descrição do ilícito praticado e da conjuntura em que esse foi praticado, bem como a apresentação de indícios mínimos que tragam, em alguma medida, concretude em relação à conduta do agente público.

Desta forma, em respeitosa divergência com a unidade de instrução técnica e com o Ministério Público de Contas, proponho o não provimento da tese recursal, mantendo-se na íntegra o comando do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C.

### 3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido)

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, com a respectiva manutenção do Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C.

<sup>21</sup> Dados disponíveis nas folhas nº 20 e 21 da Peça nº 104.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

### 4. VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator designado)

Divergindo em parte da proposta de voto apresentada pelo Ilustre Relator, proponho o provimento parcial do recurso de revista interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para efeito de se considerar irregulares os apontamentos relacionados ao déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e às obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

A análise técnica constatou, ao final de 2016, resultado deficitário acumulado de R\$ 2.758.912,44, correspondente a 11,84% das receitas dessa fonte, superior ao patamar de extrapolação de até 5% compreendido pela jurisprudência majoritária deste Tribunal como tolerável<sup>22</sup>.

Quanto a este item, não houve a comprovação da adoção das medidas de contingenciamento previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>23</sup>.

Além disso, conforme defendi por ocasião do voto lançado nos autos originários, a circunstância de o responsável ter direcionado valores para a saúde e educação além dos índices mínimos previstos constitucionalmente não o exime da

---

<sup>22</sup> Como exemplos:

- Acórdão de Parecer Prévio nº 160/18-S2C, ref. Processo nº 21919-4/15. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unanimidade. Acompanharam o relator os Conselheiros Artagão de Mattos Leão e Ivan Lelis Bonilha.

- Acórdão de Parecer Prévio nº 165/18-S1C, ref. Processo nº 20442-1/15. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Unanimidade. Acompanharam o relator os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães e Fabio de Souza Camargo.

- Acórdão de Parecer Prévio nº 178/18-S2C, ref. Processo nº 27371-7/15. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Unanimidade. Acompanharam o relator os Conselheiros Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.

<sup>23</sup> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observância de todos os ditames legais, tampouco do alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas. As despesas nessas áreas são de caráter continuado, devendo estar compreendidas no planejamento orçamentário e financeiro municipal.

Da mesma forma, em relação ao déficit financeiro no encerramento de mandato - 31/12/2016 - no saldo de recursos ordinários/livres, no valor de R\$ 2.770.219,49, em contrariedade ao artigo 42<sup>24</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que a queda na arrecadação e a aplicação de recursos em valores maiores do que o mínimo exigido nas áreas de saúde e educação não eximem o gestor de observar todos os ditames legais que dispõem sobre o equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, **VOTO** pelo provimento parcial do Recurso de Revista apresentado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para efeito de se reformar parcialmente o Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-S1C, emitindo parecer prévio recomendando a irregularidade das contas do Município de Ventania, referentes ao exercício financeiro de 2016, em razão do déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e das obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, aplicando ao Sr. José Luiz Bittencourt a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, sem prejuízo das ressalvas, determinações e multas constantes dos itens I a III do referido acórdão.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

---

próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>24</sup> LC 101/00, Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



# 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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

Dar provimento parcial ao Recurso de Revista apresentado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para efeito de se reformar parcialmente o Acórdão de Parecer Prévio nº 267/21-1C, emitindo parecer prévio recomendando a irregularidade das contas do Município de Ventania, referentes ao exercício financeiro de 2016, em razão do déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e das obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, aplicando ao Sr. José Luiz Bittencourt a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, sem prejuízo das ressalvas, determinações e multas constantes dos itens I a III do referido acórdão.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanharam a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 20 de julho de 2023 – Sessão Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente