



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 72860/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE QUITANDINHA
INTERESSADO: CHARLES MICHAEL OSOWSKI, JAQUELINE RIBAS, JOSE RIBEIRO DE MOURA, MARIA JULIA SOCEK WOJCİK
PROCURADOR: CALEBE FRANCA COSTA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 124/22 - Tribunal Pleno

EMENTA: Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Auditoria decorrente do PAF 2017. Não atendimento a recomendações. Inexistência de critérios legais e objetivos quanto à definição do valor de adicionais e gratificações. Pagamento de horas extras em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Conhecimento e desproimento.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Revista¹ interposto pela Sra. Maria Julia Socek Wojcik, então Prefeita do Município de Quitandinha, e pela Sra. Jaqueline Ribas, então Secretária Municipal de Administração e Finanças, em face do Acórdão nº 3792/20, proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, que julgou irregular a Tomada de Contas Extraordinária 416261/20, em razão de: a) inexistência de critérios legais e objetivos quanto à definição do valor do “adicional por execução de serviços” e da “gratificação de função”, pagos em percentual fixado a critério do gestor; b) pagamento de horas extras em desconformidade com o art. 22, parágrafo único, V, da Lei Complementar nº 101/00. Além disso, foram aplicadas multas administrativas e expedidas determinações ao Município de Quitandinha para regularizar a situação.

Os Recorrentes apresentam alegações visando afastar os apontamentos de irregularidade.

Através do Despacho nº 177/21², foi devidamente recebido o Recurso de Revista.

Após a devida distribuição³, foi determinada a remessa dos à CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para as devidas manifestações, nos termos do Despacho nº 121/21⁴.

¹ Peça 40 destes autos.

² Peça 42 destes autos.

³ Peça 44 destes autos.

⁴ Peça 46 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A CGM, através da Instrução nº 3522/21⁵, opinou pelo não provimento do Recurso. O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 753/21 – 5PC⁶, acompanhou o opinativo técnico.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise dos autos, acompanho os opinativos técnicos, para fins de negar provimento ao Recurso de Revista, conforme passo a expor.

a) inexistência de critérios legais e objetivos quanto à definição do valor do “adicional por execução de serviços” e da “gratificação de função”, pagos aos servidores em percentual variável a critério do gestor;

Os Recorrentes alegam que a condenação e as sanções se mostram desarrazoadas e desproporcionais, pois não houve má-fé ou crime de improbidade administrativa, além de que não ficou demonstrado dano ao erário ou pagamento indevido de gratificações e de horas extras; que as gratificações foram pagas especialmente a motoristas da área da saúde e da educação, que desempenhavam funções em horários diferenciados; que não existem mecanismos de remuneração para aqueles que trabalham mais do que os outros, ou que têm maiores responsabilidades; que nenhum servidor aceitaria tal função, resultando na interrupção do serviço público; que foram aplicadas leis municipais que estabelecem que as funções gratificadas são fixadas em até 100% dos vencimentos do servidor; que havia critérios para o seu pagamento, como a realização de serviços extraordinários; que foi editado o Decreto nº 1.183/19, que regulamentou o pagamento de gratificações, já que em março de 2017 o projeto de lei apresentado foi rejeitado pela Câmara de Vereadores; que não houve desvios.

Após análise dos autos, verifico que deve ser negado provimento ao presente ponto.

Na Tomada de Contas Extraordinária 41626-1/20, da qual se originou o presente recurso, a CMEX verificou que o Município de Quitandinha não havia adotado providências em relação a dois achados de auditoria, decorrentes do monitoramento de irregularidades apontadas em fiscalização da folha de pagamentos realizada no Poder Executivo do Município de Quitandinha pelo Plano Anual de Fiscalização – PAF de 2017, autorizada pela Portaria 222/2017.

A CMEX apontou que, na fiscalização originária, verificou-se que a legislação municipal não previa parâmetros objetivos para a concessão das verbas “adicional pela execução de serviços” e “gratificação de função” por exercício de chefia. Quanto ao adicional pela execução de serviços, a legislação municipal considera devido para a execução de serviços mais complexos ou que exigem maior grau de conhecimento ou responsabilidade, em horários além do expediente, fora da sede ou em locais distintos, no percentual de até 100% do vencimento do servidor, a critério do

⁵ Peça 50 destes autos.

⁶ Peça 52 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prefeito. Quanto à gratificação de função, a legislação municipal prevê para chefes de divisão, fixadas em até 100% dos vencimentos do servidor, também a critério do Prefeito.

Com isso, quando da realização da auditoria, foi expedida recomendação ao gestor municipal para que providenciasse adequação da legislação municipal, estabelecendo percentuais fixos ou valores nominais para as verbas destinadas a uma mesma situação ou função, sendo possível a fixação de percentuais ou funções distintas para situações diversas, desde que estabelecidos de forma objetiva e expressamente em lei formal.

No entanto, em fase de monitoramento, a CMEX constatou que tais recomendações não foram realizadas pelo Município, uma vez que o Decreto Municipal 1.183/19 apenas estabeleceu faixas percentuais para o “adicional pela execução de serviços”, conforme o servidor atenda um ou mais dos critérios subjetivos contidos no art. 60, IX, da Lei Municipal nº 419/1998, *in verbis*:

“art. 60 [...]

IX – adicional pela execução de serviços:

- a) diversos ou mais complexos que os inerentes ao cargo;*
- b) que exigem maior grau de conhecimento do servidor;*
- c) que exigem maior grau de responsabilidade funcional do servidor;*
- d) em horários além do expediente normal;*
- e) fora da Sede do Município ou em locais dela distantes, com transporte efetuado pelo próprio servidor.” Acrescido através da Lei nº 945, de 10 de setembro de 2013.”*

Quanto às funções gratificadas, não houve qualquer providência adotada pelo Município.

Assim, conforme bem exposto pelo Acórdão recorrido, verificou-se que não foram adotadas quaisquer providências pelo Município para regularizar o apontamento:

*“Compulsando os autos, observa-se que não houve a regularização da situação apontada na fiscalização, vez que a atual legislação do Município de Quitandinha não dispõe de parâmetros e critérios legais e objetivos para a concessão das verbas em exame, o que afronta o princípio da impessoalidade da Administração Pública, possibilitando a atribuição de valores distintos para servidores na mesma função/ situação.”*⁷

⁷ Pg. 09 da peça 36 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme estabelece expressamente a Constituição Federal, a remuneração e os subsídios dos servidores públicos somente podem ser fixados ou alterados por lei específica, nos seguintes termos:

“Art. 37 [...]”

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

Desse modo, somente por lei específica podem ser fixados ou alterados a remuneração, em sentido amplo, dos servidores públicos. O conceito de remuneração engloba o vencimento do cargo efetivo e todas as vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, a exemplo do previsto no art. 41 da Lei nº 8.112/90, *in verbis*:

“Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.”

Desse modo, deveria a lei municipal prever os valores ou percentuais exatos para o “adicional pela execução de serviços” e “gratificação de função” por exercício de chefia, conforme bem indicado pela auditoria realizada no Município, nos seguintes termos:

“Na legislação do município há previsão de pagamento de verbas em percentuais variáveis, sem parâmetro objetivo fixado:

1. A lei 945/2013 art. 2º prevê o pagamento da verba Adicional Serviços Diferenciados no percentual variável de até 100% do vencimento base a critério do prefeito.

2. A verba Gratificação de Função (chefia) está prevista na Lei 419/1998 art. 61, §único, o qual define que os percentuais serão os estabelecidos em lei. A lei que regulamentou esta vantagem é a de nº 562/2003, cujo art. 4º prevê que a gratificação de função de chefia será no percentual de até 100% do vencimento base. A servidora Nilce Mlenek recebeu a gratificação de chefia em percentuais variáveis e não houve justificativa para a diferença, conforme Portarias nº 102/2016 e nº 129/2013).

[...]

Fonte do Critério e Critério: Art. 37, caput, da CF; art. 37, X, da CF.

[...]”⁸

Para tanto, foi expedida a seguinte recomendação aos gestores municipais:

“Promover a adequação da legislação estabelecendo percentuais fixos ou valores nominais para as gratificações destinadas a uma mesma situação/função (é possível percentuais/funções distintos para

⁸ Pg. 05 da peça 05 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situações/funções distintas desde que estabelecidas objetiva e expressamente em lei em sentido formal).⁹

Apesar da recomendação expressa para adequar a legislação municipal, os Recorrentes não tomaram providências nesse sentido, apenas editando um decreto municipal que, por sua natureza, não possuía condições de regularizar a legislação municipal, além de manter a discricionariedade do gestor em atribuir o valor dos benefícios conforme bem constatou o Acórdão recorrido, nos seguintes termos:

“Nesse ponto, assiste razão à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções ao afirmar que o Decreto n° 1.183/2019 não trouxe qualquer objetividade à concessão da vantagem. Além de as faixas percentuais estarem exclusivamente relacionadas ao enquadramento do servidor nos critérios subjetivos do art. 60, IX da Lei Municipal n° 419/1998, o percentual específico atribuído a cada servidor, dentro da faixa de variação, encontra-se totalmente sujeito à discricionariedade do gestor.

Com isso, abre-se indevido espaço para que o valor das vantagens seja fixado com base em critérios individualizados e interesses privados, em contrariedade aos princípios da moralidade, reserva legal, impessoalidade e supremacia do interesse público.”¹⁰

Atribuir ao Prefeito um campo de discricionariedade para estabelecer em termos percentuais o valor de adicionais e gratificações confronta os termos da Constituição Federal, pois atribui subjetividade no pagamento de tais espécies remuneratórias de modo indevido, atraindo a declaração de inconstitucionalidade sobre tal legislação.

As alegações dos Recorrentes de que devem ser atribuídos valores conforme o trabalho e a dedicação dos servidores são válidas, mas não através de decretos e atos infraconstitucionais e ao total alvedrio do prefeito, pois a distinção de tais valores deve estar prevista em lei formal, conforme mandamento constitucional acima citado, pois, do modo como está posto no Município, pode gerar inúmeros desvios, como utilização de critérios individualizados e interesses privados.

Também não procede a alegação de que foi proposta alteração legislativa, mas foi rejeitada pela Câmara de Vereadores, uma vez que tal proposição foi realizada antes da auditoria em questão, não sendo tomadas novas providências pelos gestores após receberem, formalmente, as recomendações de regularização da legislação municipal, conforme bem constatou o Acórdão recorrido, nos seguintes termos:

“Além de o projeto de lei mencionado ser anterior à fiscalização realizada por esta Corte de Contas e tratar dos servidores públicos de forma geral, não tendo sido sequer apresentado no âmbito desta Tomada de Contas, não há qualquer demonstração nos autos de que, posteriormente, tenha sido apresentado novo projeto que buscasse regularizar a situação específica ora questionada. Aliás, a própria Prefeita reconhece sua omissão quanto a este

⁹ Pg. 06 da peça 05 destes autos.

¹⁰ Pg. 09 da peça 36 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ponto, afirmando expressamente, na defesa, que não foi encaminhado projeto de lei referente ao tema nos exercícios legislativos subsequentes.

Ressalte-se, outrossim, que, conforme descrito na matriz de responsabilidade acostada à fl. 6 da peça n° 3, a Prefeita Municipal manifestou ciência inequívoca quanto aos achados de auditoria na data de 01/11/2017 (Ofício n° 377/2017 – GP, peça n° 5, fl. 1), ou seja, há mais de 3 anos, não tendo adotado medidas efetivas para regularizar a apontada impropriedade.”¹¹

Conforme bem constatado pela CGM, “os argumentos recursais não apresentam fatos que possam modificar o julgado, visto que, permanece a inexistência de critérios objetivos para a concessão de adicional/função gratificada, violando o princípio da impessoalidade da Administração Pública ao possibilitar a definição de valores distintos para uma mesma função/situação. Também possibilita a concessão de verba a servidor sem que seja integralmente definida por lei específica, contrariando o Prejulgado n.º 251 desta Corte, o qual é dotado de força normativa, conforme o art. 414 do Regimento Interno do Tribunal, bem como o art. 37, X, da Constituição Federal e o art. 34, VII, da Lei Orgânica Municipal (peça n.º 10)”¹².

Desse modo, verifica-se que os Recorrentes se mantiveram inertes e não adotaram providências satisfatórias para regularizar os apontamentos de irregularidade realizados pela auditoria proveniente do PAF – 2017, razão pela qual não deve ser dado provimento ao Recurso de Revista quanto a este ponto.

Também não deve ser dado provimento à alegação de que não houve má fé, nem ato que importe em crime de improbidade, ou lesão ao erário, uma vez que tais condições não são necessárias para que este Tribunal de Contas aplique multa administrativa, bastando que se verifique a ocorrência de prática de ato administrativo que resulte em contrariedade ou ofensa à norma legal, conforme prevê a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

“Art. 87 [...]

IV [...]

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;”

b) pagamento de horas extras em desconformidade com o art. 22, parágrafo único, V, da Lei Complementar n° 101/00.

Os Recorrentes alegam que não houve má-fé ou crime de improbidade administrativa, visto que as horas extras foram sempre justificadas e pagas devidamente; que parte dos pagamentos se refere a horas extras dos profissionais do SAMU; que muitas vidas foram salvas por tais atendimentos; que deve ser considerado o princípio da razoabilidade em relação aos pagamentos de horas extras no período em que o Município estava acima do índice prudencial; que não houve aumento de

¹¹ Pg. 11 da peça 36 destes autos.

¹² Pg. 05 da peça 50 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gastos, mas perda de receitas; que houve diminuição dos repasses federais e estaduais no período; que houve um crescimento vegetativo da folha de servidores, aumentando o índice de gastos de pessoal; que não poderiam deixar de atender os serviços essenciais.

Após análise dos autos, verifico que deve ser negado provimento ao presente ponto.

Conforme constatou a CMEX, a auditoria realizada em 2017 havia constatado o pagamento de horas extras em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a contratação de horas extras quando a despesa total com pessoal ultrapassar 95% do limite com gastos de pessoal do Município, nos termos de seu art. 22, Parágrafo Único, V.

Apesar de devidamente cientes das recomendações expedidas na ocasião da auditoria, os Recorrentes mantiveram o pagamento de horas extras, mesmo estando acima do limite prudencial, conforme constatou a CMEX, nos seguintes termos:

“No monitoramento, foi constatado que a situação ainda persiste, ou seja, o Município continua contratando horas extras perante seus servidores (Peça n.º 11). Nos Demonstrativos Simplificados dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2019 e, mais recente, do 1º quadrimestre de 2020 (Peça n.º 12), extrai-se que o Município, nesse período, esteve acima do limite prudencial. Apesar de ser vedada a contratação de horas extras quando ultrapassar 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal, no entanto, em consulta à folha de pagamentos do mês 06/2020 no SIAP – Sistema Integrado de Atos de Pessoal, o ente continua pagando valores nesta rubrica a seus servidores.”¹³

Desse modo, resta constatada a irregularidade proveniente da auditoria realizada em 2017, não sendo tomada providência para regularizar a questão, apesar de devidamente cientificados das recomendações expedidas na ocasião.

Trata-se de contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme bem constatou o Acórdão recorrido, citando argumentos apresentados pela CMEX, nos seguintes termos:

“Outrossim, como bem salientou a unidade técnica, “não se trata de opção discricionária da gestão municipal, mas sim de expressa vedação legal quando do atingimento do limite prudencial. Se o pagamento de horas extraordinárias é indispensável, conforme alegado na defesa, caberia então a adoção pela Administração de medidas prévias para a contenção dos gastos com pessoal”.”¹⁴

Os Recorrentes alegam que parte das horas extras foram pagas a profissionais do SAMU, serviço de saúde de atendimento móvel de emergência. No entanto, conforme suas próprias alegações, somente parte das horas extras foram

¹³ Pg. 07 da peça 03 destes autos.

¹⁴ Pg. 18 da peça 36 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagas a tais profissionais, sendo que outra parte foi paga a servidores dos mais diversos setores.

Apesar de este Tribunal ser sensível a questões relacionadas à saúde, ou de outros serviços que impactem diretamente a vida dos cidadãos, deve ser demonstrado, pormenorizadamente, frente ao caso concreto, as justificativas para a não observância dos termos prescritos em lei. *In casu* os Recorrentes se limitam a alegar que parte das horas extras foram pagas a profissionais do SAMU, sem comprovar as alegações e demonstrar outros profissionais que também receberam horas extras.

Conforme Levantamento de Horas Extras realizado pela CMEX, constante na peça nº 11, consta pagamento a motoristas lotados na secretaria de educação, cultura e esportes, e a auxiliar administrativo lotado na mesma secretaria, além de motorista e técnica em enfermagem lotados na secretaria de saúde.

Desse modo, verifica-se, de pronto, que parte dos pagamentos não se referem ao SAMU, além de que não foram comprovados que os profissionais lotados na secretaria de saúde efetivamente estavam empregados no SAMU. De qualquer modo, mesmo que parte das despesas fossem empregadas no SAMU e fossem consideradas ressalvadas, o que dependeria de uma minuciosa análise frente ao caso concreto por este Tribunal, com apresentação de amplas provas e documentos pelos Recorrentes, o que não ocorre no presente caso, ainda assim permaneceria a irregularidade dos pagamentos de horas extras realizadas aos demais servidores lotados em outras secretarias, em período em que o Município havia atingido o limite prudencial, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, independentemente de os gastos de pessoal terem atingido o limite prudencial em decorrência de crescimento vegetativo, aumento proposital, ou diminuição das receitas municipais, deveriam os Recorrentes adotar as providências para regularizar a situação, inclusive evitar as despesas vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como horas extras. Os institutos e mecanismos previstos na LRF devem ser aplicados independentemente das causas que geraram o aumento das despesas de pessoal, sendo compulsória a observação de seus ditames pelos gestores públicos.

Frente ao exposto, deve ser negado provimento ao Recurso quanto a este ponto.

Quanto às alegações do Recorrente de que não houve má-fé ou crime de improbidade administrativa, visto que as horas extras foram justificadas e pagas devidamente, conforme já exposto no tópico anterior, tais condições não são necessárias para que este Tribunal de Contas aplique multa administrativa, bastando que se verifique a ocorrência de prática de ato administrativo em contrariedade ou ofensa à norma legal, conforme prevê a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas em seu art. 87, IV, g.

3. DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Conhecer o recurso de revista interposto contra a decisão materializada no Acórdão nº 3792/20, proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido em sua integralidade.

3.2. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer o recurso de revista interposto contra a decisão materializada no Acórdão nº 3792/20, proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido em sua integralidade.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente