



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 592760/20
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ADRIANO MARCUS CARIAS MUHLSTEDT, ANTONIO BENEDITO FENELON, AUGUSTINHO MICHALIZEN, CRISTIANE VANESSA HACK PALMA, DAHIANA RIBEIRO DOS SANTOS, ELIZABETE BUHRER, ELOISA CAROLINE DE LIMA KOZAIM, IMAR AUGUSTO, JESSICA DANIELE GARCIA ROSONI, JOSE CARLOS ALVES SILVA, LUIZ CARLOS SETIM, MARIANGELA DA CUNHA ESPERANCA, MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARANA, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SONIA APARECIDA ARRUDA VALE
ADVOGADO ADELINO VENTURI JUNIOR, ANA PAULA CARIAS
PROCURADOR MUHLSTEDT NOGAROTO, JESSICA DANIELE GARCIA ROSONI, NAPOLEÃO LOPES JUNIOR, NARA ELAINE XAVIER DA SILVA, NELSON PURCACI CERNEV
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 309/22 - Tribunal Pleno

Representação. Cessão de servidores comissionados. Prejulgado n.º 25 do TCE/PR. Irregularidade. Procedência, sem aplicação de sanção. Regularização, ausência de má-fé e de prejuízo ao erário.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada pela 2ª Promotoria de Justiça do Foro de São José dos Pinhais em face do Sr. Luiz Carlos Setim (ex-prefeito do Município de São José dos Pinhais), do Sr. Antônio Benedito Fenelon (prefeito do Município de São José dos Pinhais), do Sr. José Carlos Alves (então Procurador-Geral do Município de São José dos Pinhais), do Sr. Imar Augusto (ex-Secretário Municipal de Assistência Social), do Sr. Adriano Marcus Carias Muhlstedt (ex-Secretário Municipal de Segurança), da Sra. Sônia Aparecida Arruda Vale (Secretária Municipal de Assistência Social) e do Sr. Augustinho Michalizen (ex-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Secretário Municipal de Governo), em virtude de supostas irregularidades nas cessões de servidores comissionados do Município de São José dos Pinhais para outras unidades municipais, estaduais ou federais da Administração.

Relata o órgão ministerial que, analisando as cessões de servidores municipais, constatou que vários que foram “nomeados para o cargo de Assessor Técnico de Procuradoria ou designados para o exercício de função gratificada correlata não desenvolviam atividades no órgão jurídico municipal.”.

Dentre estes, cita a servidora Mariângela da Cunha Esperança, que ocupou o referido cargo de 10/02/2015 a 01/12/2016, mas não exerceu suas funções no órgão de lotação (Procuradoria Geral do Município – Gabinete do Procurador/ dirigida por José Carlos Alves). Na data da exoneração, a servidora “foi imediatamente nomeada para o cargo de Coordenador do Centro Municipal de Promoção Humana, da Secretaria Municipal de Assistência Social secretariada por Imar Augusto, no qual permaneceu até 31/12/2016”. Contudo, também não desenvolveu atividades nesta pasta.

Segundo o *Parquet*, em verdade, a servidora laborou:

a) no período de 10/06/2015 até 31/12/2016, ela encontrava-se cedida à Polícia Civil do Paraná e desenvolveu atividades administrativas na 1ª Delegacia Regional de São José dos Pinhais, sem controle formal de jornada;

b) a cessão em voga não foi formalizada por convênio, ajuste, acordo de cooperação ou instrumento congênere entre o Município de São José dos Pinhais e a Polícia Civil do Paraná;

c) o ônus pela remuneração da servidora cedida incumbia ao ente municipal;

d) o ente cedente não possui registro das atividades desenvolvidas por Mariângela durante a cessão, de eventual controle de jornada, tampouco sobre o local em que ela efetivamente laborou, o agente a quem estava submetida hierarquicamente e quem foi responsável pela cessão.

Além da referida servidora, constatou o órgão ministerial que Eloísa Caroline de Lima Kosaim foi nomeada para exercer o cargo comissionado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenador de Projetos – C a partir de 01/03/2019, na Secretaria Municipal de Assistência Social. A solicitação de sua cessão foi realizada pela servidora Daise do Rocio Lima, lotada no Gabinete do Prefeito, e não foi corroborada inicialmente por nenhum Secretário Municipal, levando a crer que a indicação para o cargo partiu do próprio gestor Antônio Benedito Fenelon.

Ainda, mesmo alertado pela Diretora do Departamento de Recursos Humanos de que não havia disponibilidade orçamentária e financeira para a nomeação, o prefeito autorizou o ato, o qual contou com a ciência da Secretária Municipal de Assistência Social Sônia Aparecida Arruda Vale. Na sequência, o próprio gestor municipal subscreveu a declaração atinente à entrada em exercício no cargo pela servidora e à conclusão do processo de investidura.

Da mesma forma, a servidora Dahiana Ribeiro dos Santos foi nomeada para exercer o cargo comissionado de Assessor Especial – D a partir de 26/07/2018, na Secretaria Municipal de Governo (Diretoria-Geral). A solicitação online foi realizada em 11/06/2018 pela servidora Sandra Mara Machado, ao que tudo indica a pedido do Secretário Municipal de Governo Augustinho Michalizen.

Em 14/06/2018, o prefeito Antônio Benedito Fenelon foi alertado pela Diretora do Departamento de Recursos Humanos de que não havia disponibilidade orçamentária e financeira para a nomeação, tendo, contudo, autorizado o ato. Consoante a peça inicial, “As situações de cessão irregular de Eloísa Caroline de Lima Kosaim e Dahiana Ribeiro dos Santos puderam ser confirmadas através dos esclarecimentos prestados pela 1ª Delegacia Regional de Polícia Civil de São José dos Pinhais – Ofício n.º 1988/2020, eis que fora informado que as mencionadas servidoras exerceram funções administrativas naquela unidade policial desde a data de suas nomeações para os cargos comissionados.”.

Também, afirma que há indícios de que Jessica Daniele Garcia Rosoni, que possui vínculo com o Município de São José dos Pinhais desde o ano de 2017, foi irregularmente cedida à mencionada unidade policial, conforme documentos juntados aos autos.

Adiante, o representante informa que o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, firmou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

convênio com o Município de São José dos Pinhais, visando instalar e manter em atividade o Posto de Atendimento Totalmente Informatizado – PATI do Instituto de Identificação do Paraná, o qual estabeleceu a obrigatoriedade do ente municipal em ceder servidores para atuar no mencionado Posto, levando à cessão das servidoras comissionadas Elizabete Buhner e Cristiane Vanessa Hack Palma. De acordo com a peça inicial, há indícios de que as cessões ocorreram no ano de 2017.

Sobre as mencionadas servidoras, destaca o requerente que Elizabete Buhner, em 2017, ocupava o cargo de Coordenador do Centro Municipal de Promoção Humana, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, secretariado por Sônia Aparecida Arruda (sendo que ocupa o referido cargo até o corrente ano), e a servidora Cristiane Vanessa Hack Palma ocupava o cargo de Assessor Especial – D, vinculado à Secretaria Municipal de Governo, unidade dirigida, à época, por Augustinho Michalizen.

Nesse contexto, conclui pela irregularidade das cessões realizadas, diante da inobservância dos respectivos requisitos: (i) caráter excepcional e imprevisível do motivo; (ii) temporariedade; e (iii) exclusividade de servidores efetivos.

Aduz que “os cargos de Assessor Técnico de Procuradoria, Assessor Especial – D, Coordenador do Centro Municipal de Promoção Humana e Coordenador de Projetos – C, são cargos em comissão. Portanto inviável a realização de cessão”. Ainda, “resta evidenciado ser ilegal ao ente municipal admitir pessoal para ocupar cargo em comissão na estrutura organizacional respectiva, para, depois, colocá-lo à disposição de outro órgão ou entidade públicos”.

Diante disso, requer o recebimento da Representação e, ao final, a procedência da demanda, com aplicação das sanções cabíveis.

Pelo Despacho n.º 1414/20 (peça 26), o expediente foi recebido para apurar a legalidade na cessão funcional de todos os servidores apontados na peça inicial, quais sejam: a) Mariângela da Cunha Esperança; b) Eloísa Caroline de Lima Kosaim; c) Dahiana Ribeiro dos Santos; d) Jessica Daniele Garcia Rosoni; e) Elizabete Buhner; e f) Cristiane Vanessa Hack Palma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por conseguinte, determinadas as citações, apresentaram defesa: Sra. Jessica Daniele Garcia Rosoni (peça 43), Sr. José Carlos Alves (peça 54), Sra. Mariângela da Cunha Esperança (peça 60), o Município de São José dos Pinhais (peça 62), Sr. Antônio Benedito Fenelon (peça 69), Sra. Sônia Aparecida Arruda Vale (peça 72), Sr. Imar Augusto (peça 77), Sr. Luiz Carlos Setim (peça 82), Sr. Adriano Marcus Carias Muhlstedt (peça 87), Sra. Eloísa Caroline de Lima Kosaim (peça 98), Sr. Augustinho Michalizen (peça 100) e Sra. Dahiana Ribeiro dos Santos (peça 108).

Não se manifestaram nos autos as Sras. Elizabete Buhrer e Cristiane Vanessa Hack Palma.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 1141/21 (peça 112), opinou:

- a) Arquivamento da presente Representação sem a apreciação de mérito, visto que o d. Ministério Público do Estado do Paraná instaurou Inquérito Civil para apurar as mesmas supostas irregularidades nas cessões de servidores comissionados do Município de São José dos Pinhais;
- b) Em caso de outro entendimento, entende-se possível a improcedência da presente Representação, na medida em que a irregularidade nela versada foi regularizada pela municipalidade, já que as cessões funcionais foram finalizadas e as 06 (seis) servidoras não mais ocupam os cargos comissionados de outrora;
- c) Se não acatado um dos posicionamentos supra, esta CGM se manifesta pela procedência da presente Representação, uma vez que a cessão de servidores comissionados é procedimento irregular e ofende o Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, contudo sem que se impute sanção a algum gestor, ante a regularização da situação.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, manifestou-se pelo “arquivamento desta Representação, e, caso superada tal proposta, no mérito, pelo julgamento de procedência sem aplicação de sanções, em razão da superveniente regularização das cessões indevidas”, nos termos do Parecer n.º 937/21 (peça 113).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, acerca da alegada ilegitimidade passiva dos representados, cumpre salientar que a inclusão dos interessados no processo decorreu da indicação do próprio *Parquet* estadual, que verificou possível atuação irregular dos agentes no decorrer do Inquérito Civil n.º 0135.20.001232-0.

Sobre eventual responsabilidade, entendo que se trata de questão que se confunde com o mérito, razão pela qual rejeito a preliminar.

Quanto à suposta inépcia da Denúncia, a arguição também não procede. Consoante o artigo 30 da Lei Orgânica desta Corte, “O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.”.

No caso concreto, a 2ª Promotoria de Justiça do Foro de São José dos Pinhais apresentou elementos sólidos quanto a possíveis irregularidades nas cessões de servidores comissionados do Município de São José dos Pinhais para outras unidades municipais, estaduais ou federais da Administração, cabendo a esta Corte a apuração dos fatos.

Assim, restam superadas as questões preliminares.

No mérito, o exame dos autos revela que a Representação é procedente.

Dispõe o Prejulgado n.º 25 desta Corte:

PREJULGADO Nº 25

(...)

viii. **É vedado(a):**

a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;

b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;

c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;

d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão; (...)

(sem grifos no original)

Na hipótese dos autos, as servidoras comissionadas que foram cedidas afirmaram que os serviços foram prestados a mando das chefias imediatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, como bem destacou a unidade técnica, “as servidoras cedidas para a Delegacia de Polícia do Município não mantinham a dependência hierárquica com estes durante a cessão”. Confira-se (Instrução n.º 1141/21, peça 112):

Peça 12:

A.2) Mariângela respondia diretamente a este subscritor, não havendo outros servidores que exerciam funções com a mesma; exercendo funções na secretaria e no controle de presos, remoções, também orientando familiares dos detentos nas demandas apresentadas.

Peça 14:

Consoante informações prestadas pela Secretaria Municipal de Governo, desde a sua nomeação a servidora Dahiana Ribeiro dos Santos vinha desenvolvendo suas atividades junto à Delegacia de Polícia de São José dos Pinhais, tendo funções meramente administrativas, tais como controle e emissão de protocolos, recebimento e encaminhamento de expedientes, etc.

A referida servidora estava subordinada hierarquicamente ao Delegado e ao Escrivão da Unidade Policial deste Município, porém, em consulta ao sistema XSEED e histórico de portarias, não constam ato de cessão funcional para qualquer órgão público, razão pela qual desconhecemos a forma como se deu o ato.

Logo, inexistindo vinculação hierárquica com a autoridade nomeante, no caso, o prefeito municipal, conclui-se que a cessão das servidoras comissionadas ofendeu o Prejulgado n.º 25 desta Corte.

Além disso, confirma-se o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que “os cargos comissionados são providos de forma livre pelo gestor para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, inc. V) no órgão público administrado por aquele gestor. Assim, se há o vínculo de confiança entre o nomeante e o nomeado, não poderia este desenvolver atividades diversas em outro órgão público, já que foi nomeado para trabalhar com aquele gestor que o admite.”.

Não bastasse, ficou assegurado que as servidoras comissionadas desempenharam funções típicas de servidores efetivos nos órgãos para os quais foram cedidas, o que também é ilegal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, diante da irregularidade na cessão de servidores comissionados pelo Município de São José dos Pinhais, resta procedente a Representação.

Deixo, contudo, de aplicar sanção aos interessados, uma vez não caracterizada má-fé, nem dano ao erário. Ainda, restou demonstrado que as cessões se fundamentaram no interesse público e já foram regularizadas, inexistindo elementos nos autos que indiquem que as servidoras não trabalharam nos cargos.

A respeito, valho-me dos fundamentos da Instrução n.º 1141/21 (peça 112):

Por outro lado, necessário mencionar que restou patente dos autos a imprescindibilidade das cessões das 06 (seis) servidoras comissionadas, ao menos no que se refere à Delegacia de Polícia do Município de São José dos Pinhais.

As autoridades policiais (peças 12/14), as servidoras que lá trabalharam e os gestores, estes e essas em sede de defesa nos presentes autos, demonstraram a situação precária na prestação de serviços junto à Delegacia de Polícia do Município, considerando a quantidade de servidores públicos estaduais frente à demanda da população local, aliado à necessidade de se dar andamento aos atendimentos prestados.

Assim, restou comprovado que, a despeito da irregularidade na cessão das servidoras comissionadas, o interesse público norteou tal movimentação funcional.

Ademais, não restou comprovado nos autos que as servidoras não trabalharam nas unidades para as quais foram cedidas. Ao contrário: os documentos de peças 12/14 demonstram que as servidoras cedidas à Delegacia de Polícia efetivamente laboraram no período em que lá estiveram.

Tal fato revela que eventual conclusão pela irregularidade da cessão não pode atingir as servidoras comissionadas, que de boa-fé prestaram os serviços (permanentes, típicos de servidores públicos) nos locais em que trabalharam. Houve, portanto, a contrapartida laboral em relação à remuneração que lhes foi creditada.

Por outro lado, esta CGM entende que não restou caracterizada eventual má-fé do Sr. Luiz Setim Neto, então prefeito do Município, ou mesmo do Sr. Antônio Benedito Fenelon, na cessão das 06 (seis) servidoras comissionadas, considerando que a finalidade pública das aludidas movimentações.

Aqui importante mencionar que no Termo de Convênio firmado entre o Município de São José dos Pinhais e a Secretaria de Estado da Segurança Pública, por meio do qual aquele se comprometeu a ceder servidores para atuarem no Posto de identificação Totalmente Informatizado (PATI), conforme Cláusula Terceira, item II (fls. 02/11 da peça 07), não há nada que impeça a cessão de servidores comissionados.

Desse modo, a princípio, pode-se considerar que ambos os gestores estavam de boa-fé quando da nomeação de servidores comissionados para atender tanto aquele Convênio quanto para trabalharem na Delegacia de Polícia local.

Aponte-se também que os dois gestores são empresários, consoante informado em suas defesas (peças 69 e 82), portanto não versados em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Direito, de modo que não poderia exigir que ambos tivessem pleno conhecimento a respeito da impossibilidade que cessão de servidores comissionados.

A despeito, quiçá, de se questionar se não consultaram previamente seus assessores jurídicos e/ou à Procuradoria Municipal sobre o tema, não se ignora o fato de que a necessidade de atendimento às demandas da população local, seja no tocante à Delegacia de Polícia seja no que pertine ao Instituto de Identificação, fizeram com que ambos os gestores tenham se valido da cessão de servidores comissionados para trabalharem junto àqueles órgãos e, assim, atender a população local.

Desse modo, para esta Unidade, não restou comprovado eventual intenção de desvio de finalidade e/ou prática de dano ao erário por qualquer daqueles gestores.

Em relação a esta segunda situação, aliás, nada ficou minimamente demonstrado, considerando que as servidoras cedidas trabalharam nos aludidos órgãos públicos estaduais bem como que não se noticiou eventual favorecimento pessoal ou financeiro aos Srs. Luiz Setim Neto e Antônio Benedito Fenelon.

Assim, a irregularidade constante dos autos (cessão de servidoras comissionadas) não veio acompanhada de efetivo dano ao erário, caracterizando-se como mera falha administrativa, falha esta, aliás, já devidamente regularizada, como acima mencionado, haja vista o término das cessões funcionais bem como a exoneração das aludidas servidoras dos cargos comissionados adrede ocupados.

Não houve, portanto, a prática de ato irregular que tenha causado prejuízo o erário.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência da presente Representação, uma vez confirmada a irregularidade na cessão de servidores comissionados pelo Município de São José dos Pinhais, sem aplicação de sanção, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- Conhecer e julgar pela procedência da presente Representação, uma vez confirmada a irregularidade na cessão de servidores comissionados pelo Município de São José dos Pinhais, sem aplicação de sanção, nos termos da fundamentação; e

II- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente