



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 632987/21  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA  
INTERESSADO: ALAN FERNANDO PAGANINI, ALEX SANTANA, ANDERSON FRANZAO, ANDRE FRANCISCO MARIANO CARDOZO, BENEDITO SILVA JUNIOR, CÂMARA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA, EUGENIO SERPELONI, FERNANDO DESPENSIERI, IGOR PEREIRA, LIGIA TIEMI OTANI, LUCAS YUDI TOKANO PEREIRA, LUCIANA VIANA DE ALMEIDA MARTINS, LUIZ FRANCISCONI NETO, MARCOS HENRIQUE DELONGHI, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, REGINALDO APARECIDO BURHOFF, REGINALDO APARECIDO DA SILVA, ROBERTO FERNANDES NEGRAO, RODRIGO DA COSTA TEODORO  
ADVOGADO / PROCURADOR: ANDERSON FRANZAO  
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO Nº 679/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão n.º 1727/21 – Tribunal Pleno. Denúncia. Câmara Municipal de Rolândia. Pagamento de horas-extras a ocupantes de função de confiança; pagamento de verbas sem autorização legal. CGM pelo conhecimento e provimento parcial, afastando as multas aplicadas em razão da regularização no curso da instrução. MPC pelo conhecimento e provimento parcial, sem alteração das sanções. Pelo conhecimento e provimento parcial nos termos da Instrução 5064/21-CGM.

#### 1. RELATÓRIO

Os autos tratam de Recurso de Revista interposto pela Câmara Municipal de Rolândia, Alex Santana, Eugênio Serpeloni e Reginaldo Aparecido



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Bruhoff, em face do Acórdão nº 1727/21-STP, confirmado pelo Acórdão nº 2243/21-STP, ambos do Tribunal Pleno, que julgou procedente a Denúncia de autos nº 802010/18.

Os autos originais de denúncia versam sobre o recebimento de vantagens indevidas por parte dos servidores da Câmara Municipal de Rolândia, dentre as quais: horas extras pagas a todos os servidores efetivos da casa; recebimento simultâneo de função gratificada e horas extras e pagamento de diárias de viagem sem justificativas.

Após a análise preliminar da Coordenadoria de Gestão Municipal, foram constatadas as seguintes irregularidades:

- (i) Todos os 08 (oito) servidores públicos efetivos da Câmara Municipal de Rolândia receberam a chamada “horas extras 50%” durante a maior parte dos anos de 2017 e de 2018 como também a parcela “horas extras 100%” em fevereiro de 2017 e alguns, também, em julho de 2017;
- (ii) Concessão de função gratificada a todos os servidores públicos efetivos;
- (iii) Recebimento de horas extras cumuladas com gratificação de função por todos os servidores públicos efetivos;
- (iv) Cálculo variável do valor das gratificações de função e coincidência no valor destas com a verba “adicional por tempo de serviço” em relação a alguns servidores;
- (v) Possível equívoco no cálculo dos valores pagos quando da concessão de férias;
- (vi) Exercício de atividades permanentes por servidores comissionados;
- (vii) Pagamento de diárias a servidores e vereadores e não inclusão dos valores nas folhas de pagamento da Câmara Municipal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Acórdão nº 4169/19 do Tribunal Pleno, homologou o Despacho nº 1756/19 do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que determinou a suspensão imediata do pagamento de horas extras para os servidores durante as sessões legislativas e coibiu o pagamento de horas extras juntamente com a gratificação de função, entre outros.

Após a instrução processual e a garantia da ampla defesa e do contraditório, o Acórdão 1727/21 do Tribunal Pleno, ora recorrido, decidiu:

- a) ratificar a medida cautelar concedida no v. Acórdão nº 4169/19, do Tribunal Pleno (peça nº 256) quanto aos itens (i) para suspender o pagamento horas extras a seus servidores quando da prestação de serviço durante as sessões legislativas; (ii) coibir o pagamento de horas extras (no percentual de 50% ou de 100%) juntamente com a gratificação de função até decisão final a ser proferida no presente expediente;
- b) expedir DETERMINAÇÃO à Câmara Municipal de Rolândia para que em 30 (trinta) dias apresente ato normativo (Resolução) regularizando os cargos comissionados de procurador parlamentar; assessor técnico de administração e assessor de pessoal e gestão (item 7 supra);
- c) aplicar, por 2 (duas) vezes, individualmente, a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/05, contra os Srs. Eugênio Serpeloni, Presidente do Poder Legislativo Municipal, e Reginaldo Burhoff, Diretor Geral da Entidade, e que seja aplicada apenas por uma vez a multa do art. 87, II, “c” da mesma Lei Complementar, contra o Sr. Alex Santana.

Os recorrentes alegam que:

- a) o Estatuto dos Servidores do Município de Rolândia – Lei Complementar nº 55/2011, prevê o pagamento de auxílio-alimentação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b) as atribuições dos cargos comissionados de Procurador Parlamentar; Assessor Técnico de Administração e Assessor de Pessoal estava estabelecida na Resolução nº 01/2016 e que nenhum dos recorrentes é responsável por sua elaboração, portanto não cabe a aplicação da multa;
- c) a decisão não pode julgar inconstitucional a Resolução nº 01/2016, em razão de ter sido a Súmula nº 347 do STF, superada;
- d) cumpriu a determinação do Tribunal de Contas, enviando projeto para alterar o plano de cargos e carreiras dos servidores.
- e) o tribunal não pode mais alegar a inconstitucionalidade das leis por isso a existia previsão legal para o pagamento de adicional de hora extra e os recorrentes tinham que cumpri-la;
- f) a lei não proibia o pagamento de horas extras aos ocupantes de funções gratificadas, mas tão somente aos cargos em comissão;
- g) o pagamento de horas extras foi cessado antes mesmo da cautelar;
- h) que o julgamento pela ilegalidade do pagamento de horas extras pelo município de Douradina não pode ser usado como paradigma para o julgamento do caso de Rolândia.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução nº 5046/21 (peça 384), após a análise dos documentos acostados, opina pelo conhecimento do recurso e provimento parcial, para afastar as multas no Art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/05, aplicada contra os Srs. Eugênio Serpeloni e Reinaldo Burhoff.

O Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer nº 956/21 (peça 385), opina pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, apenas para considerar regular o pagamento da parcela “auxílio-alimentação”, afastando-se a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação das multas ao Sr. Eugênio Serpeloni e Reginaldo Burhoff, em razão desta irregularidade.

É o relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos autos verifico que o inconformismo dos recorrentes, enseja a reforma parcial do Acórdão. A fundamentação do recurso versa especificamente sobre os pontos:

#### **A) PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS – SERVIDORES EFETIVOS DE FORMA INDISTINTA.**

De forma sucinta, os recorrentes afirmam que existindo lei municipal que autorizava o pagamento das horas-extras, na forma efetuada, eles deveriam cumprir a norma e que a resposta à Consulta data ao Município de Douradina, não serve como fundamento para o caso de Rolândia pois as legislações são distintas.

Para elucidar o caso, entendo que são necessárias delimitações de alguns conceitos.

O pagamento de horas extras é constitucional e devido quando há a existência de serviços extraordinários, não previstos, por aumento de demanda.

A decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, embora competente para tal, não declarou inconstitucional o pagamento de horas extras, apenas entendeu que na forma efetuada, estava em desacordo com a legislação vigente e em desacordo com a orientação estabelecida em consulta, conforme Acórdão nº 6290/15 - STP, por este Tribunal<sup>1</sup>, que por ser formulada em tese, tem força normativa.

---

<sup>1</sup> Acórdão nº 1727/21-STP –

“Ademais, de acordo com o Regimento Interno deste Tribunal, um dos requisitos para que a consulta seja proposta é “ser formulada em tese” (art. 311, inc. V). E, ainda, “a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese” (art. 311, §1º)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Note-se que a norma que, segundo os recorrentes, fundamenta o pagamento das horas extras, refere-se ao pagamento destas em sábados, domingos e feriados e, na constatação da instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal, não houve labor nesses dias, sendo as horas extras pagas em razão da sessão legislativa ocorrida às segundas-feiras.

Desta forma, quer seja por não se constituir em serviço extraordinário, mas recorrente (conforme explicitado na consulta com força normativa), quer seja por não autorizar a norma em apreço o pagamento para esses casos (em dias que não sejam, sábados, domingos e feriados), a violação ao princípio da legalidade é patente. Não merecendo reforma o Acórdão recorrido, no que tange à existência de irregularidade.

### **B) PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS A SERVIDORES OCUPANTES DE FUNÇÕES GRATIFICADAS.**

Novamente os recorrentes pretendem afirmar que o pagamento de horas extras cumulados com o exercício de função gratificada é legal, uma vez que a lei apenas veda o pagamento aos cargos e comissão, e que a decisão do tribunal teria julgado inconstitucional da norma municipal.

Faz-se necessário verificar que os fundamentos apresentados pelos recorrentes para modificar a decisão estão eivados de vícios de interpretação. A começar que a legalidade imposta à administração pública está em fazer aquilo que a lei autoriza, mesmo para a discricionariedade, impõem-se motivação. Ou seja, não pode o administrador a despeito de o pagamento de uma verba estar vedado a determinada categoria, interpretar que é possível o pagamento a qualquer outra, se não houver previsão legal.

No que se refere à ausência de exigência de dedicação exclusiva aos ocupantes de função gratificada, verifico que este não é o mote da proibição da percepção do pagamento de horas extras, neste caso, mas sim o fato de o labor extraordinário estar contemplado no exercício de função gratificada, o que ocasionaria um *bis in idem* remuneratório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para corroborar com o entendimento acima exposto, transcrevo a citação realizada na Instrução nº 5064/21-CGM:

“Acrescenta ainda que a função de confiança nada mais é do que uma ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária.”<sup>2</sup>

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução nº 5064/21, faz uma brilhante exposição acerca da diferenciação entre cargos em comissão e funções de confiança, bem como deixa claro que são sinônimas as expressões gratificações de funções e funções de confiança, que por brevidade, adoto e acrescento ao exposto, como fundamento para a manutenção da irregularidade de pagamento de horas extras cumulados com gratificação de funções.

### **C) EXCLUSÃO DAS MULTAS, EM RAZÃO DE TEREM CESSADO O PAGAMENTO DAS HORAS EXTRAS NO CURSO DA INSTRUÇÃO.**

Verifico que de fato os recorrentes, assim que informados da irregularidade do pagamento das horas extras mencionadas, adotaram providências para que os pagamentos fossem cessados.

Neste sentido, a Instrução nº 5064/21 da CGM opina pela exclusão da sanção imposta por estes fatos aos recorrentes.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, pugna pela manutenção do Acórdão recorrido, uma vez que o saneamento ocorreu, mas a irregularidade existiu, no seguinte sentido:

“Isto porque, a despeito de ter havido a cessão dos pagamentos a partir do exercício de 2019, os recorrentes deram causa ao desembolso de despesas inequivocamente irregularidades, conduta de natureza grave, restando

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. P.594. Id.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracterizada a ofensa aos princípios da legalidade, economicidade e moralidade, aliada à falta de controle, conforme assentado na decisão objurgada.”

De fato, a correção da irregularidade, ou a cessação do pagamento irregular, não afasta a conduta dos agentes. Contudo, verifico que as decisões deste Tribunal, tem sido no sentido de privilegiar a boa-fé dos agentes públicos, o que permitiria afastar a imposição de sanção por estes fatos aos senhores, Eugênio Serpeloni e Reinaldo Burhoff, nos termos expostos na Instrução nº 5064/21 da CGM.

### **D) VALE ALIMENTAÇÃO.**

A decisão recorrida considerou irregular o pagamento de auxílio alimentação aos servidores da Câmara Municipal, por ausência de legislação.

Contudo, conforme bem observado na Instrução nº 5064/21 e nas razões recursais, o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei Complementar nº 55/2011), prevê o pagamento da vantagem e quanto ao valor havia fixação na época no art. 253-B, com redação acrescida pela Lei Complementar nº 126/2017.

Dessa forma, é procedente o recurso quanto a este item, para afastar a irregularidade e as sanções impostas ao Srs. Eugênio Serpeloni e Reginaldo Burhoff, aplicadas nos termos do Art. 87, IV, “g” da lei Complementar nº 113/05.

### **E) DETERMINAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DOS CARGOS COMISSIONADOS DE PROCURADOR PARLAMENTAR; ASSESSOR TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO E ASSESSOR PESSOAL E GESTÃO.**

Aduzem os recorrentes que a Resolução nº 01/16, não foi editado por eles, mas sim pela mesa Diretora da Câmara. Retomam a afirmação de que o Tribunal de Contas não poderia exigir que deixassem de aplicar por entender inconstitucional, pois não teria competência para declarar a inconstitucionalidade da norma. Contudo, mencionam que a Resolução nº 02/21, regularizou a situação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente, devo destacar que os Tribunais de Contas possuem competência sim para declarar a inconstitucionalidade de normas. Ao contrário do que afirma os recorrentes, a Sumula 347 do STF não está superada, conforme se verifica do entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 5054/21, ao qual me filio.

Por outro lado, retomo a análise de que não houve declaração de inconstitucionalidade da norma, o que se determinou foi uma adequação para que a norma atenda ao Prejulgado nº 25 deste Tribunal e à Tese de Repercussão Geral nº 1010-STF, no sentido de que os cargos em comissão devem contemplar atribuições de direção, chefia e assessoramento. No caso em tela, a descrição dos cargos correspondia a atribuições sem estas características.

Os recorrentes afirmam que não seria possível imputar-lhes sanções, por não terem participado da elaboração da norma.

Contudo, observando o Acórdão recorrido verifico que a imputação de sanção se deu, exclusivamente ao Sr. Alex Santana, por ter provido os cargos em comissão, cujas atribuições, em tese, não seriam de direção, chefia e assessoramento e não por ter elaborado a norma.

O provimento de cargos em comissão não é obrigatório e o Sr. Alex Santana, deveria, verificando que a norma vigente não atendia ao Prejulgado nº 25 deste Tribunal, ante ao poder-dever de agir do administrador, deixar de prover tais cargos ou propor a adequação da norma. O que não fez.

Desta forma, deve permanecer a sanção imposta ao Sr. Alex Santana, nos termos do Art. 87, II, 'c' da lei Complementar 113/2005, conforme instrução nº 5064/21-CGM (peça 384).

Considerando que a determinação imposta não foi refutada no mérito, ou seja, os recorrentes não buscaram provar que as funções eram de direção, chefia e assessoramento, entendo que a determinação deve ser mantida, independente de terem os recorrentes afirmado que a cumpriu.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O cumprimento da decisão só será analisado após o trânsito em julgado da decisão, pois é a partir deste momento que se inicia o prazo para apresentar a regularização da norma.

Assim, nada há que se reformar no Acórdão quanto a este item.

### 3. VOTO

A partir do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Revista interposto contra o Acórdão nº 1727/21 do Tribunal Pleno, apenas para afastar as multas aplicadas ao Srs. Eugênio Serpeloni e Reginaldo Burhoff no que concerne à irregularidade referente ao pagamento de horas extras, bem como para afastar a irregularidade e as multas aplicadas em razão do pagamento de auxílio-alimentação, mantendo-se inalteradas as demais determinações e sanções.

Nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os presentes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências devidas.

**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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Revista interposto contra o Acórdão nº 1727/21 do Tribunal Pleno, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL**, apenas para afastar as multas aplicadas ao Srs. Eugênio Serpeloni e Reginaldo Burhoff no que concerne à irregularidade referente ao pagamento de horas extras, bem como para afastar a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade e as multas aplicadas em razão do pagamento de auxílio-alimentação, mantendo-se inalteradas as demais determinações e sanções.

II – determinar, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos presentes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências devidas.

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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

**NESTOR BAPTISTA**  
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente