



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 55737/21

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE VERA CRUZ DO OESTE

INTERESSADO: EDNEI SGOBI, MARCOS SONSIN, MARCOS VILAS BOAS
PESCADOR (FALECIDO(A) EM 2021), MUNICÍPIO DE VERA
CRUZ DO OESTE, SUZANA APARECIDA BURIN PONCIANO

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1143/22 - Tribunal Pleno

Representação – Impossibilidade de pagamento de função gratificada a servidor para a realização de atividades inerentes a seu cargo efetivo – Procedência parcial.

1. RELATÓRIO

O Sr. Marcos Sonsin, Controlador do Município de Vera Cruz do Oeste, formalizou representação noticiando a reiterada atuação da administração da respectiva municipalidade visando à concessão de impróprias gratificações à servidora Suzana Aparecida Burin Ponciano, em ofensa à previsão da legislação de regência, bem como ao princípio da segregação de funções.

Uma vez informado que a questão já havia sido objeto de análise em sede de demandas junto à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, solicitei a oitiva de tal Unidade, a qual (na Peça 09) asseverou que as respectivas fiscalizações foram encerradas em razão da revogação das gratificações.

Por meio do Despacho 146/21-GCFAMG (Peça 12), recebi a Representação e determinei a citação dos Srs. Ednei Sgobi (Prefeito gestão 2017/2020) e Marcos Vilas Boas Pescador (Prefeito gestão 2021/2024) para que apresentassem defesa, bem como esclarecimentos acerca das vantagens percebidas pela servidora Suzana Aparecida Burin Ponciano.

O Sr. Marcos Vilas Boas Pescador carrou, nas Peças 17/25, as informações requeridas e aduziu que:

A gratificação a Sra. Suzana Aparecida Burin se deu por estarmos baseados em Lei Municipal. E também pelo fato do Município estar com seu quadro de funcionários defasado considerando que a Lei Complementar nº 173/2020, impede-nos de contratar novos servidores, situação que nos leva a delegar mais atribuições/funções, de extrema importância e responsabilidade, aos nossos servidores efetivos para o bom andamento dos serviços,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especialmente no período conturbado em que vivemos no Brasil e no mundo, decorrente da pandemia em saúde ocasionada pela COVID19.

O Sr. Ednei Sgobi, por sua vez, sustentou, nas Peças 28/29, que: a gratificação concedida à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano teve como fundamento o desempenho de atividades não previstas no cargo por ela ocupado e pela informação de que tais atividades não mais seriam executadas pela funcionária; após estudo da situação por comissão especial, chegou-se à conclusão de que todas as atividades desempenhadas eram pertinentes ao cargo, pelo que a gratificação não mais foi paga.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 1542/21 – Peça 31) opinou pela procedência da Representação:

(...) o Município de Vera Cruz do Oeste procurou, desde fev./20, compensar financeiramente a servidora em questão com o pagamento de gratificação de função, qualquer ela que fosse, pelo exercício de atribuições supostamente além daquelas do seu cargo público de contadora.

O motivo para tanto foi o fato de que aludida servidora, pelo que consta na defesa do ex-gestor, teria se recusado a continuar a exercer as funções que vinha desempenhando uma vez que elas não estariam previstas no edital do concurso ao qual se submeteu:

(...)

De qualquer modo, urge que o Município de Vera Cruz do Oeste suprima a gratificação de função paga à servidora Suzana Aparecida Burin Porciano bem como regularize o cargo de contador da entidade a fim de o adequar às novas demandas contábeis da municipalidade.

Por fim, tendo em vista que a principal irregularidade versada na presente representação não causa dano ao erário, na medida em que as atividades remuneradas pela servidora estão sendo realizadas, esta CGM deixa de propor a emissão de cautelar objetivando a suspensão do pagamento da gratificação de função à Sra. Suzana Aparecida Burin Porciano.

O Ministério Público de Contas (Parecer 402/21-7PC – Peça 32), por sua vez, ponderou que todas as funções desempenhadas pela Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano estão previstas na Lei Municipal 1195/17 (que dispõe sobre as atribuições do cargo de Contador), vez que descritas as atividades e expressamente indicadas “*quaisquer outras atividades correlatas*” (em função da dificuldade de prever com exatidão todos os atos que podem vir a ser necessários). Desta feita, reputou possível a determinação de restituição de valores percebidos e opinou pela oitiva da servidora.

Reputando benfazeja a manifestação da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano, requeri sua intimação pelo Despacho 612/21-GCFAMG (Peça 33), havendo a servidora, nas Peças 41/44, defendido que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 13/02/2020 o Sr. Prefeito Municipal, por livre iniciativa entendeu por bem em nomear a funcionária pública estável, ora peticionante para exercer funções além de suas atribuições, quais sejam elas: Responsável por Setor: servidor efetivo designado para desenvolver todas as atividades afetas ao setor, tais como: Elaboração das Peças Orçamentárias – PPA/LDO/LOA; envio de SIOPS – Bimestre (saúde); envio do SIOPE – Bimestre (educação); DCTF de CNPJs vinculados; Elaboração e Apresentação de Audiência Pública do cumprimento das metas Quadrimestrais; acompanhamento das metas bimestrais e cronograma de desembolso; elaboração de Projetos de Lei relativos ao setor; Suplementações Orçamentárias; elaboração, análise e envio SIM-AM, SICONFI, SADIPEM, DCA, PCA, MSC, RGF, RREO e outros que venham a ser exigidos ou substituídos.

Doutos Julgadores, em que pese o fato de a servidora ter prestado concurso público para o cargo público de Contadora, a mesma não está institucionalmente obrigada a executar todas as atividades acima descritas, vale dizer, não é função inerente ao cargo de contadora, por exemplo o envio de SIOPS (saúde) ou do SIOPE (Educação), a exemplo dos demais municípios que possuem servidores percebendo função gratificada para a realização de tais atividades que, não são inerentes à função de contadora, tanto que anteriormente tais funções eram atribuídas a outros servidores, não contadores, e que percebiam adicional pela Função Gratificada desempenhada a mais.

(...)

No que diz ao Decreto nº 5.668/2021, de 01/02/2021, o Sr. Prefeito Municipal, à época, Sr. Marcos Vilas Boas Pescador nomeou a Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano como Membro da Equipe de Apoio e o fez com fundamento na Lei Municipal nº 1.247/2019, art. 3º, Inciso V e Anexo I, Item 5. Salienta-se que referida lei municipal traz dois tipos de Funções Gratificadas relativas à Licitação, a saber:

- 1 – art. 3º, inciso III – Membro da Comissão de Licitação, Anexo I, item 3, Percentual – 50% - Vagas – 03;
- 2 – art. 3º, inciso V – Membro da Equipe de Apoio, Anexo I, item 5, Percentual – 50% - Vagas – 03.

Inverídica a informação constante da Representação seq. 04 de que ao ser nomeada com Membro da Equipe de Apoio já haviam 03 servidores nomeados, assim como inverídica a informação que a servidora Suzana teria sido nomeada porém, de fato, não estaria atuando perante o Setor de Licitações.

Corroborando com tais argumentos a Declaração das Pregoeiras Sra. Inéia Aparecida Forgiarini Fantinel e Sra. Sandra Regina Ramos da Silva informando que a servidora é membro da equipe de pregão eletrônico ou Presencial e atuou nos seguintes pregões (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução 1344/22 (Peça 46) mantendo os apontamentos efetuados em sua análise anterior.

O Ministério Público de Contas (Parecer 343/22-7PC – Peça 47), de outra banda, manifestou-se não só pela procedência da Representação, mas pela aplicação de penalidades:

A designação da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano para atuar como responsável pelo setor de finanças e como membro da Equipe de Apoio, tendo como objetivo – nesses autos confirmado – que exercesse não as atividades descritas nos atos, mas sim funções específicas que poderiam ser desenvolvidas por qualquer ocupante do cargo de Contador (*elaboração de peças orçamentárias – PPA/LDO/LOA; envio dos SIOPS – Bimestre (saúde); envio do SIOPE – Bimestre (educação); DCTF de CNPJs vinculados; elaboração e apresentação de audiência pública do cumprimento das metas quadrimestrais; acompanhamento das metas bimestrais e cronograma de desembolso; elaboração de projetos de lei relativos ao setor; suplementações orçamentárias; elaboração, análise e envio de SIM -AM, SICONFI, SADIPEN, DCA, PCA, MSC, RGF, RREO e outros que venham a ser exigidos ou substituídos*), deve ser classificada como desvio de finalidade.

No que concerne as aludidas atividades, este Parquet ratifica seu posicionamento de que a previsão na Lei n.º 1.195/17, Anexo III, da atribuição do cargo de Contador de “*executar quaisquer outras atividades correlatas*” engloba o exercício das funções descritas pelo Decreto n.º 5.308/20, que, conforme indicado em duas oportunidades pela Unidade Técnica, são relacionadas à área da contabilidade pública, não havendo que se falar em necessidade de pagamento de gratificação à servidora ou de alteração da legislação que, reforça-se, já conta com a previsão demandada, constituindo obrigação funcional o exercício das referidas atividades.

Como consectário lógico, o pagamento das gratificações concedidas por meio dos Decretos n.os 5388/2020 e 5654/2021 lesaram o erário, visto que o vencimento básico despendido com a servidora já a remunerava pelas respectivas atividades, caracterizando, portanto, pagamento em duplicidade, o que não pode ser aceito por esta Corte.

No que concerne a gratificação atribuída à interessada como consequência da designação promovida por meio do Decreto n.º 5.668/21, algumas considerações se fazem necessárias.

(...)

Com efeito, não se compreende o motivo da designação de uma servidora de nível superior para desempenho dessa atividade subalterna e burocrática, ainda mais em se tratando da Contadora do Município, a qual tem demonstrado relutância em assumir funções específicas alusivas ao cargo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Outro ponto que não restou contestado pela defesa foi a necessidade de designação da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano a compor a Equipe de Apoio a Pregões, que já se encontrava completa, tendo em vista que o Decreto n.º 5.628/2021, em 05.01.2021, havia designado três servidoras para o exercício da função e que não havia notícias de saída ou de substituição ocorrida antes de 01.01.2021, data em que a interessada foi incluída na Equipe por meio do Decreto n.º 5.668/2021.

(...)

Agregado a isso – e não menos importante –, entende-se que procede a consideração do Representante de que a designação da Contadora do Município para atuar diretamente nos pregões ofende o princípio da segregação de funções, por ser o cargo efetivo ocupado pela interessada incompatível com as funções para as quais foi indicada

(...)

Diante do exposto, este Ministério Público opina pela procedência desta Representação, deixando de opinar pela aplicação de multa ao Sr. Marcos Vilas Boas Pescador, Prefeito do Município de Vera Cruz do Oeste, em razão da notícia de seu falecimento, e em atenção ao princípio da intranscendência das penas, sem prejuízo da condenação da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano à restituição, aos cofres públicos municipais, dos valores indevidamente percebidos a título de gratificações por força dos Decretos n.os 5.388/2020, 5.654/2021 e 5.668/21, os quais deverão ser apurados em sede de liquidação, devendo este C. Tribunal determinar a pronta anulação do Decreto n.º 5.668/21, em virtude do desvio de finalidade, da antieconomicidade do ato e da incompatibilidade das funções exercidas pela Representada com as atividades designadas junto à Equipe Municipal de Apoio a Pregões.

2. VOTO

A Representação tem por objeto a concessão de gratificações à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano por meio de três Decretos emitidos pelo Prefeito de Vera Cruz do Oeste, quais sejam, os Decretos 5.388/20, 5.654/21 e 5.668/21, os quais passamos a examinar.

2.1 Decreto 5.388/20

Por meio do Decreto 5.308/20 (Página 01, da Peça 23), foi concedida à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano (em fevereiro de 2020) a função gratificada prevista na Lei Municipal 1.247/19, no montante de 50% do salário base, relativa ao desempenho da função ‘responsável por setor’ (tratando especificamente de atividades tocantes a elaboração de peças orçamentárias, elaboração de projetos, envio de SIM-AM, dentre outras).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A concessão foi revertida em dezembro de 2020, por meio do Decreto 5.595/20 (Página 02, da Peça 23), exarado com base em demandas de fiscalização envolvendo a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, em Recomendação Administrativa do Controle Interno, bem como do Relatório de Comissão Especial.

Em que pese as alegações da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano no sentido de que estava realizando atividades que excedem às previsões legais de seu cargo efetivo, comungo com o entendimento do *Parquet* no sentido de que as atividades 'extra' indicadas no Decreto 5.388/20¹ estão englobadas pelas atividades inerentes ao cargo de contador, senão vejamos:

GRUPO	CARGO	REQUISITOS
Nível Superior	Contador	Graduação em Contabilidade. Registro profissional no órgão de classe respectivo.
Descrição Sintética		
Planejar os trabalhos contábeis, controle e acompanhamento contábil-financeiro.		
Atribuições Típicas		
Planejar os trabalhos inerentes às atividades contábeis, organizando o sistema de registro e operações, para possibilitar o controle e acompanhamento contábil-financeiro; Supervisionar os trabalhos de contabilização dos documentos, analisando-os e orientando seu processamento, para assegurar cumprimento do plano de contas adotado; Proceder ou orientar a classificação e avaliação de despesas, examinando sua natureza, para apropriar custos serviços; Elaborar, analisar e organizar balancetes, balaços e demonstrativos de contas, aplicando as normas contábeis, para apresentar resultados parciais e gerais de situação patrimonial, econômica e financeira do órgão; Participar da elaboração do orçamento-programa, fornecendo os dados contábeis, para servirem de base à montagem do mesmo; Efetuar, classificar e codificar contabilmente, os documentos recebidos; Planejar e executar auditorias contábeis; Gerar relatórios e dar pareceres técnicos; Acompanhar a execução orçamentária, analisando as projeções de receitas e despesas, acompanhar emissão de empenho e de lançamentos, classificar e orientar as despesas, administrar a liquidação de despesas e acompanhar os custos; Assessorar a direção em problemas financeiros, contábeis e orçamentários, dando pareceres, a fim de contribuir para a correta elaboração de políticas e instrumentos de ação no referido setor; Efetuar estudos e pesquisas aplicáveis em assuntos de interesse da Administração pública na sua área de atuação. Executar quaisquer outras atividades correlatas, dirigir veículos compatíveis a sua CNH (Carteira Nacional de Habilitação), mediante autorização prévia, quando necessário ao exercício das demais atividades.		

Como bem pontuado pelo Órgão Ministerial, é impossível que se consiga descrever com exatidão todas as atividades que serão demandadas em um cargo público, não sendo aceitável que um servidor se recuse a realizar determinados atos (ou exija o pagamento de gratificação) quando a relação entre as atribuições regularmente previstas e o ato em questão seja facilmente identificável. Também há de se sopesar que, especialmente em razão de avanços tecnológicos, as atividades inerentes aos cargos vão se alterando com cada vez mais velocidade, não sendo

1 - Responsável por Setor: servidor efetivo designado para desenvolver todas as atividades afetas ao setor, tais como: Elaboração das Peças Orçamentárias – PPA/LDO/LOA; envio do SIOPS – Bimestre (saúde); envio do SIOPE – Bimestre (educação); DCTF de CNPJs vinculados; Elaboração e Apresentação de Audiência Pública do cumprimento das metas Quadrimestrais; acompanhamento das metas bimestrais-e cronograma de desembolso; elaboração de Projetos de Lei relativos ao setor; Suplementações Orçamentárias; elaboração, análise e envio SIM-AM, SICONFI, SADIPEM, DCA, PCA, MSC, RGF, RREO e outros que venham a ser exigidos ou substituídos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

razoável que os servidores se prendam a descrições (algumas vezes ultrapassadas) de seus cargos.

Ademais, a existência de regulamentação diferenciada em outros municípios não torna possível que seja realizada a concessão da vantagem.

Em decorrências de tais considerações, e especialmente porque logo após a realização de múltiplas intervenções (demanda de fiscalização envolvendo a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, Recomendação Administrativa do Controle Interno e Relatório de Comissão Especial) foi revertida a concessão do benefício, resta absolutamente evidente que a concessão era indevida desde o princípio.

Tal falta (que resultou em pagamentos que somaram R\$ 27.552,88 entre fevereiro e dezembro de 2020) não pode ser atribuída à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano, a qual detinha poder para, apenas, solicitar o pagamento da função gratificada, mas não tinha o poder de decidir acerca de sua implantação.

A responsabilidade apenas pode ser atribuída ao gestor responsável pela assinatura do Decreto 5.308/20, Prefeito Ednei Sgobi, o qual, ao que se deduz das alegações tecidas pelos agentes envolvidos, temia que a Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano não realizasse todas as atividades relativas ao cargo de Contador, havendo concedido a gratificação sem verificar todos os fundamentos fáticos e legais adequados.

Considerando que a situação foi regularizada quando da atuação de órgãos de fiscalização, bem como que todos os serviços foram prestados, pondero que a determinação de devolução de toda a quantia despendida mostra-se por demais gravosa, sendo razoável e aplicação de multa administrativa.

2.2 Decreto 5.654/21

Por meio do Decreto 5.654/21 (Página 03, da Peça 23), foi concedida à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano (em janeiro de 2021) a função gratificada prevista na Lei Municipal 1.247/19, no montante de 50% do salário base, relativa ao desempenho da função 'responsável pelo setor de finanças'.

A concessão foi revertida ainda em janeiro de 2021, apenas cinco dias após a emissão do Decreto 5.654/21, por meio do Decreto 5.662/21 (Página 04, da Peça 23).

Considerando o pequeno tempo de vigência do Decreto, presume-se que prontamente foi verificada a ocorrência de impropriedade e corrigida a situação, de modo que nenhuma consequência deve decorrer do ato.

2.3 Decreto 5.668/21

Por meio do Decreto 5.668/21 (Página 05, da Peça 23), a Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano (em fevereiro de 2021) passou a integrar a equipe de apoio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a pregões, fazendo jus à gratificação prevista na Lei Municipal 1.247/19 no montante de 50% do salário base.

É fato que a emissão dos Decretos 5.388/20 e 5.654/21 criam a suspeita de que a Administração do Município não estava buscando formar o melhor quadro visando ao atendimento da comunidade, mas viabilizar o incremento na remuneração da Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano.

Porém, considerando que existia uma função gratificada sem ocupação (ainda que a equipe de apoio já contasse com três integrantes, sendo que um deles não recebia a gratificação específica por já receber vantagem tocante ao desempenho de outra atividade), bem como que a responsável pelo setor de licitações atestou a atuação da contadora em pregões, parece-me que inexistem evidências a fundamentar juízo de reprovação.

Com máxima vênia à orientação sustentada pelo *Parquet*, ainda que a designação de servidor de nível superior para o desempenho de atividades burocráticas não se mostre a alternativa mais lúcida do ponto de vista gerencial, a abordagem dessa espécie de questão configura ingerência na atuação do administrador municipal. Além disso, não reputo que a execução de tais atividades burocráticas gere ofensa à segregação de funções.

Nesta senda, entendo que inexistente irregularidade. Entretanto, mostra-se salutar a emissão de recomendação no sentido de que o Município verifique a necessidade de designação de quatro servidores para compor a equipe de apoio, bem como a necessidade de que servidores de nível superior realizem tal atividade.

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

- Julgar parcialmente procedente a Representação formalizada pelo Sr. Marcos Sonsin, Controlador do Município de Vera Cruz do Oeste, considerando imprópria a concessão de função gratificada à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano por meio do Decreto 5.388/20;

- Aplicar ao Sr. Ednei Sgobi a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da concessão de função gratificada à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano por meio do Decreto 5.388/20;

- Recomendar ao Município de Vera Cruz do Oeste que verifique a necessidade de designação de quatro servidores para compor a equipe de apoio, bem como a necessidade de que servidores de nível superior realizem tal atividade.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. Julgar parcialmente procedente a Representação formalizada pelo Sr. Marcos Sonsin, Controlador do Município de Vera Cruz do Oeste, considerando imprópria a concessão de função gratificada à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano por meio do Decreto 5.388/20;

II. Aplicar ao Sr. Ednei Sgobi a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da concessão de função gratificada à Sra. Suzana Aparecida Burin Ponciano por meio do Decreto 5.388/20;

III. Recomendar ao Município de Vera Cruz do Oeste que verifique a necessidade de designação de quatro servidores para compor a equipe de apoio, bem como a necessidade de que servidores de nível superior realizem tal atividade.

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

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

Plenário Virtual, 12 de maio de 2022 – Sessão Virtual nº 7.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente