



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 453612/20

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FAXINAL

INTERESSADO: FERNANDO DECARLE DE CAMPOS, FRANCISCO ALFREDO FERREIRA, HAIANE MANTOANI TRIZOTTI, MARCELA CARVALHO RODRIGUES, MENISA FREIRE FERREIRA, MUNICÍPIO DE FAXINAL, NEY LOPES, PEDRO DA SILVA MOREIRA, ROSANE APARECIDA TURRA DO PRADO, ROSEMAR DA SILVA, VINICIUS THEODOROVICZ COSTA, YLSON ALVARO CANTAGALLO

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 965/22 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Faxinal. 1) A ausência de critérios objetivos para a determinação dos percentuais ou valores devidos a título de gratificação fere o inciso X do artigo 37 da CF/88 e a jurisprudência deste Tribunal. 2) A omissão do gestor municipal pela não elaboração de laudo para fins de pagamento de insalubridade e periculosidade, dada a legislação local, e a não confecção, quando for o caso, dos Laudo Técnico das Condições de Trabalho – LTCAT e do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) conforme laudos exigidos pelo artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991 configura falha a ser corrigida pela autoridade competente. 3) A inadequação das rotinas de controle de jornada de trabalho e de contratação de horas extraordinárias fere os princípios da economicidade e da eficiência previstos no *caput* do artigo 37 da CF/88. 4) A contratação de horas extras em desacordo com a previsão do inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF configura infração de natureza grave. 5) Os comandos do Prejulgado nº 25 deste Tribunal assentam a necessidade de lei em sentido formal para a criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança, devendo constar nessa, entre outros elementos, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva. Pela irregularidade das contas, ressalva, sanções, recomendação e determinações.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de proposta PTCE nº 06-2020-CMEX¹ expedida pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) devido à não regularização de alguns achados de auditoria oriundos de fiscalização realizada no período de 27/03/2017 a 19/12/2017, em consonância com Plano Anual de Fiscalização do ano de 2017 e com a Portaria TCEPR nº 222/2017², sobre a folha de pagamento do Poder Executivo do Município de Faxinal³.

No transcorrer dos trabalhos de monitoramento junto à referida municipalidade, executados no período de 01/04/2019 a 10/07/2020, constatou-se o a não regularização dos seguintes achados de auditoria⁴:

1. **Achado nº 2** – Cargos em comissão não destinados à chefia, direção ou assessoramento;
2. **Achado nº 3** - Inexistência de parâmetro legal objetivo para pagamento de verbas transitórias em percentuais variáveis;
3. **Achado nº 4** – Falhas no controle do cumprimento dos requisitos para pagamento de verbas transitórias;
4. **Achado nº 5** – Irregularidades no pagamento de horas extras;
5. **Achado nº 8** – Ausência de previsão legal sobre as atribuições e qualificação exigida para cargos em comissão e funções de confiança.

Nos termos do Despacho n.º 2296/20 - GP⁵, determinou-se a autuação do feito como Tomada de Contas Extraordinária, a respectiva distribuição⁶ e remessa ao Relator para fins de juízo de admissibilidade.

Juízo de admissibilidade realizado por intermédio do Despacho nº 851/20-GCFC⁷, tendo sido determinada a citação do Sr. Ylson Alvaro Cantagallo

¹ Peça nº 3.

² Publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas nº 1551, de 13/03/2017.

³ Conforme Anexo I – Relatório de Auditoria (Peça nº 4) e Anexo II – Comunicações (Peça nº 5).

⁴ Conforme Anexo III – Relatório de Monitoramento, folhas 10 a 26 da Peça nº 6.

⁵ Peça nº 17.

⁶ Processo distribuído originalmente ao Conselheiro Fábio de Souza Camargo, conforme Termo de Distribuição nº 3090/20-DP constante na Peça nº 18.

⁷ Peça nº 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Achados nº 2, 3, 4, 5 e 8); do Sr. Francisco Alfredo Ferreira (Achados nº 4 e 5); da Sra. Menisa Freire Ferreira (Achados nº 4 e 5); da Sra. Marcela Carvalho Rodrigues (Achado nº 5); da Sra. Rosemar da Silva (Achado nº 5); do Sr. Fernando Decarle de Campos (Achado nº 5); do Sr. Ney Lopes (Achado nº 5); da Sra. Haiane Mantoani Trizotti; do Sr. Vinícius Theodorovicz Costa (Achado nº 5) e da Sra. Roseane Aparecida do Prado⁸.

Após a devida citação das partes⁹, as partes apresentaram contrarrazões em conjunto, consoante os documentos anexados nas peças nº 48 a 51.

Ato contínuo, mediante a expedição do Despacho nº 1128/20-GCFC¹⁰, foi determinada a remessa do feito para a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), tendo em vista as razões de defesa entregues pelas partes.

A CGM, por meio da Instrução 3742/20¹¹, posicionou-se pela procedência desta Tomada de Contas Extraordinária, com a imputação da penalidade de multa aos responsáveis e expedição de determinações ao Município de Faxinal.

O Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do Parecer nº 631/20-6PC¹², anuiu integralmente aos fundamentos expostos pela unidade de instrução técnica e, com isso, sugeriu a procedência da Tomada de Contas Extraordinária, com a aplicação da penalidade de multa e com a expedição de determinações ao Município de Faxinal.

Por meio do Despacho nº 1460/20-GCFC¹³ foi determinada a expedição de novas citações as partes, dado o conteúdo das manifestações da CGM e do MPC.

Concluídas as notificações processuais¹⁴, somente o Sr. Ylson Álvaro Cantagalo apresentou suas alegações de defesa¹⁵, conforme certidão de

⁸ Na condição de interessada por ocupar o cargo de Controladora Interna do Município de Faxinal, conforme solicitação do item II do tópico 3 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/2020-CMEX (Peça nº 3).

⁹ Conforme comprovantes de comunicação processual acostados nas Peças nº 22 a 42; 44 a 46; 53 a 56 e 59.

¹⁰ Peça nº 52.

¹¹ Peça nº 57.

¹² Peça nº 58.

¹³ Peça nº 60.

¹⁴ Conforme documentos acostados nas Peças nº 62 a 70; 73 a 81 e 83 a 84.

¹⁵ Peças nº 72 e 93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decurso de prazo nº 250/21-DP¹⁶.

Em 29 de janeiro de 2021 o processo foi redistribuído para a minha Relatoria em consonância com o inciso III do artigo 338-A do Regimento Interno e conforme Termo de Redistribuição nº 564/21-DP¹⁷.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) trouxe aos autos a Instrução n.º 100/22– CGM¹⁸, na qual concluiu pela manutenção de algumas das irregularidades inicialmente apontadas, pela aplicação de sanções com a expedição de determinações.

O Ministério Público de Contas (MPC), em consonância com as conclusões propostas pela CGM, ratificou integralmente o opinativo de mérito emitido na Instrução nº 100/22-CGM, nos termos do Parecer n.º 202/22 – 6PC¹⁹.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Inexistem questões preliminares a serem examinadas.

A exordial da presente Tomada de Contas Extraordinária evidenciou impropriedades envolvendo a inobservância de critérios constitucionais e jurisprudenciais na nomeação de cargos em comissão e a não implantação de controles preestabelecido na legislação local para fins de manejo de jornada laboral e contratação de horas extras, redundado em violações aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, eficiência e riscos ao resguardo do erário Municipal.

As evidências de tais impropriedades estão dispostas ao longo da peça da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/2020-CMEX²⁰, ancorada por todo o conjunto fático e probatório que a acompanha.

Nesse passo, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por

¹⁶ Peça nº 90.

¹⁷ Peça nº 85.

¹⁸ Peça nº 95.

¹⁹ Peça nº 96.

²⁰ Peças n.º 3 a 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meio das Instruções nº 3742/20 e 100/22²¹, analisou e contraditou, detalhadamente, os argumentos e fundamentos postos pelos interessados em sede de contraditório.

Dito isso, passa-se à análise dos achados de auditoria em tópicos específicos.

2.1. Achado n.º 02 – Cargos em Comissão não Destinados à Chefia, Direção ou Assessoramento.

Os relatos constantes nas folhas nº 5 a 6 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/20 - CMEX²² e nas folhas nº 10 a 13 do Anexo III – Relatório de Monitoramento²³ apontam que o gestor do Município de Faxinal não atendeu integralmente a recomendação expedida no âmbito do procedimento de fiscalização denominado **“Projeto PAF 2017 – Folha de Pagamento”**²⁴, dada a não exoneração de ocupantes de cargos em comissão com atribuições técnicas e não extinção dos cargos criados em desacordo com o ordenamento jurídico vigente.

Em síntese, as evidências disponíveis nas folhas nº 24 do Anexo I - Relatório de Auditoria²⁵ e no Anexo IV-Entrevistas²⁶ indicaram a existência de cargos em comissão, no Município de Faxinal, que não eram destinados à chefia, direção ou assessoramento, tendo em vista que os postos em comissão, dentre outros, de chefe da divisão de empenho, chefe da divisão de receita, chefe da divisão jurídicas de processos judiciais, agente de defesa civil possuíam atribuições de natureza técnicas.

Por conseguinte, a conduta do gestor público resultou no desrespeito ao princípio da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, dada a inobservância dos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal; de preceitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações

²¹ Peças nº 57 e 95.

²² Peça nº 3.

²³ Peça nº 6.

²⁴ **Recomendação nº 48:** Promover a exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão e extinção destes cargos, adotando-se medidas para continuidade das atividades exercidas pelos servidores. Informação disponível na folha 10 da Peça nº 6.

²⁵ Peça nº 4.

²⁶ Peça nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretas de Inconstitucionalidade n. 3706²⁷ e n. 4125²⁸ e do Prejulgado nº 25 deste Tribunal²⁹.

De acordo com as razões de contraditório³⁰, o **(i)** cargo de agente de defesa civil seria transformado em cargo efetivo a partir de janeiro de 2020, mas as limitações impostas pelos incisos II e IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF³¹ impediam a implementação de tal medida e o **(ii)** posto de chefe de seção de fiscalização foi extinto, restando apenas excluí-lo do SIAP – Quadro de Cargos.

Por seu turno, a unidade de instrução técnica relata a **(i)** a regularização das pendências quanto aos cargos de “agente de defesa civil” e “chefe de seção de fiscalização”, tendo em vista que tais postos não constam no Quadro de Cargos do SIP e, tão pouco, na Lei Municipal nº 2246/2021³² e a **(ii)** demora de mais de 2 anos, após a ciência das irregularidades para o saneamento das falhas³³.

Pois bem, o primeiro aspecto a ser destacado diz respeito ao reconhecimento da irregularidade por parte do gestor municipal, ou seja, em momento algum há qualquer manifestação que negue o efetivo exercício de atividade de natureza técnica, e próprias de servidor efetivo, por parte de ocupantes de cargos em comissão.

Nesse sentido, chama a atenção a declarações apresentadas pelo Gestor Municipal na folha 2 da peça nº 48, conforme segue:

²⁷ **Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II e V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, não possuem atribuições de assessoramento, chefia ou direção exigindo para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente.

²⁸ **Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei nº 1.950/2008 evidenciam a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedente.

²⁹ [...] v. É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

³⁰ Peças nº 48 e 93.

³¹ 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:

[...]

II - criação de cargo, emprego ou função;

[...]

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;

³² Estabelece nova estrutura administrativa para a Prefeitura Municipal de Faxinal e institui novo plano de cargos e salários para os servidores comissionados. Pesquisado em 17/03/2022 e Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/19/150721163824_lei_2246.pdf.pdf

³³ Folha nº 3 da Instrução nº 100/22-CGM, peça nº 95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“O cargo comissionado de Agente de Defesa Civil será transformado em cargo efetivo e, a partir de janeiro/2020, será aberto concurso público para preenche-los.”

Ocorre que, ao examinar as evidências dos autos e o conteúdo do Lei Municipal nº 2246/2021 pôde-se perceber que a ocupação comissionada de “Agente de Defesa Civil” foi ilegalmente transformada no cargo em comissão de “Agente de Brigada Municipal”, tendo em vista que a natureza das atividades descritas no §6º do artigo 2º da referida Lei dizem respeito a atribuições de ordem técnica, conforme segue:

§ 6º. Compete ao Agente da Brigada Municipal **executar os serviços de enfrentamento** de emergências e catástrofes; **prestar atendimento** à população em caso de tragédias; ordenar o trabalho dos diversos órgãos do governo e da sociedade responsáveis pela resposta e prevenção de catástrofes; **ajudar no resgate** às vítimas e na recuperação de áreas atingidas; prevenir a ocorrência de infortúnios; **colaborar nas atividades** de cuidados e rondas aos prédios e espaços públicos municipais; **auxiliar na manutenção** da ordem, acionando a força policial quando necessário; **analisar os riscos existentes** na realização de reuniões e eventos; **notificar os proprietários** de edificações e imóveis onde forem detectadas irregularidades no tocante à prevenção e proteção contra incêndios; **orientar a conduta** da população fixa e flutuante; participar de exercícios simulados; **atuar em situações** de emergência, adotando, entre outras medidas: **identificação da situação**, alarme/abandono da área, acionamento do Corpo de Bombeiros e/ou de ajuda externa, corte de energia e prestação de primeiros socorros; desempenhar outras atividades afins. (Sem grifo no original) ³⁴

Como se observa, as atividades listadas acima são incompatíveis com as atribuições de chefia, direção e assessoramento reservadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constitucionalmente aos cargos em comissão, sendo que atualmente 6 dos 8 postos de Agente de Brigada Municipal estão ocupados inadequadamente, conforme segue³⁵:

Nome do Servidor	Matricula	Situação	Cargo / Função	Classe	Natureza	Lotação
BRUNO GALDINO	106475	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
LUIZ HENRIQUE FINK DA SILVA	106607	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
THIAGO FRANCOR NASCIMENTO	106511	EXONERADO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
ANTONIO CLARETE GARCIA	106354	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
CARLOS GEOVANI DAHMER	106367	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
ANDERSON GUSTAVO DOS SANTOS PEREIRA	106519	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL
MANOEL FRANCISCO DE PAULA	106474	ATIVO	AGENTE DA BRIGADA MUNICIPAL	CARGOS EM COMISSÃO	Comissionado	MANUTENÇÃO DA DEFESA CIVIL

Assim, ao contrário daquilo que foi noticiado pelo jurisdicionado e pela unidade de instrução técnica, não houve o saneamento da irregularidade no tocante ao cargo comissionado de Agente de Defesa Civil, circunstância que indicia a intenção do Gestor Municipal, Sr. Ylson Álvaro Cantagallo, de manter o provimento irregular de cargos em comissão não destinados direção, chefia ou assessoramento.

Por outro lado, é fato que o Município de Faxinal estava impedido de prover cargo público por força do dispositivo do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, tendo em vista que o índice de despesas com pessoal permaneceu acima do limite prudencial por praticamente todo o período compreendido entre o 1º quadrimestre de 2018 até o 1º quadrimestre de 2021³⁶, conforme informações extraídas do SIM-AM e abaixo transcritas:

	% de Gasto de Pessoal por Exercício			
	Exercício de 2018	Exercício de 2019	Exercício de 2020	Exercício de 2021
1º Quadrimestre	53,77%	53,09%	52,96%	51,48%
2º Quadrimestre	53,01%	51,88%	53,89%	49,55%
3º Quadrimestre	53,43%	51,17%	53,76%	46,46%

³⁴ Pesquisado realizada no dia 17 de março de 2022 as 14:53. Informações disponíveis em: http://www.controle municipal.com.br/ingra/sistema/arquivos/19/150721163824_lei_2246_pdf.pdf

³⁵ Pesquisado realizada no dia 17 de março de 2022 as 14:53. Informações disponíveis em: <https://faxinal.elow eb.net/portalttransparencia/servidores>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, considerando as questões de ordem prática, tem-se que o chefe do executivo só estaria autorizado a prover cargo público a partir do 2º quadrimestre de 2021, sendo oportuno mencionar que os incisos IV e V do artigo 8º da Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020³⁷ proibiram a admissão de pessoal e a realização de concurso público até 31 de dezembro de 2021.

Para além, é incontestável o caráter permanente e a imprescindibilidade das atividades desempenhadas pelos Agente de Brigada Municipal, sendo inoportuno, como isso, sugerir que o gestor municipal poderia exonerar os servidores comissionados sem poder contar com a reposição imediata de tais profissionais.

Desta forma, em consonância com o §1º do artigo 22 do Decreto-Lei nº 4657/1942³⁸ e considerando o saneamento das pendências em relação aos demais cargos comissionados, deixo de reconhecer a irregularidade do presente apontamento, tendo em vista as circunstâncias legais e práticas que condicionaram a atuação do gestor municipal, sendo adequado, por outro lado, a expedição da determinação ao atual representante do Município de Faxinal para que apresente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com as iniciativas e com a previsão de prazos para a regularização da irregularidade atinente ao provimento ilegal do cargo em comissão de Agente de Brigada Municipal, sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidades de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “c” do inciso II, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005³⁹.

³⁶ No caso do Poder Executivo Municipal, o Limite prudencial corresponde à porcentagem de 51,3% da Despesa Total de Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, de acordo com a previsão da alínea “b” do inciso III do artigo 20 c/c com o parágrafo único do artigo 22, ambos, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³⁷ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

³⁸ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

³⁹ **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:

[...]

II - No valor de 20 (vinte) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. Achado n.º 03 – Inexistência de Parâmetro Legal Objetivo para o Pagamento de Verbas Transitórias em Percentuais Variáveis.

Os relatos constantes nas folhas n.º 8 a 10 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária n.º 06/20 - CMEX⁴⁰ e nas folhas n.º 13 e 14 do Anexo III – Relatório de Monitoramento⁴¹ demonstram que o Prefeito do Município de Faxinal não atendeu a recomendação expedida no âmbito do procedimento de fiscalização denominado **“Projeto PAF 2017 – Folha de Pagamento”**⁴² dada a manutenção de critérios subjetivos para a concessão dos percentuais a serem pagos à servidores municipais a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, sendo que tal constatação está suportada pela seguinte evidência:

Conforme constatado na auditoria, o Município de Faxinal possui Estatuto dos Servidores e Plano de Cargos e Salários estruturados por meio da Lei Municipal n.º 1.715/2013 (Peça n.º 07). Após análise da equipe de fiscalização, foi identificado que o instrumento normativo **não possui parâmetros objetivos para concessão de “Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, prevista em seu art. 102, com variação de 10% até 100% da remuneração inicial do servidor.** Neste contexto, a auditoria verificou que havia servidores que recebiam o percentual de 100% e servidores que recebiam a variável 30% da gratificação.

[...]

No monitoramento, **o ente político demonstra que aprovou a Lei Municipal n.º 2.132/2019, que modificou o Estatuto de Servidores e Plano de Cargos e Salários. Todavia, o artigo 102 da Lei Municipal n.º 1.715/2013, apontado na auditoria, manteve sua redação originária e a irregularidade em relação ao cálculo da “Gratificação por Regime de Tempo Integral e**

[...]

c) prover cargo em comissão para funções que não sejam de direção, chefia ou assessoramento, a ser aplicada por cargo provido.

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

[...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

⁴⁰ Peça n.º 3.

⁴¹ Peça n.º 6.

⁴² **Recomendação n.º 49:** 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 situações/funções distintas desde que estabelecidas objetiva e expressamente em lei em sentido formal). Informação disponível na folha n.º 13 da Peça n.º 06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Dedicção Exclusiva". Ademais, além de não adequar o dispositivo citado, o Município, **no art. 103 da mesma legislação, ampliou a variação percentual de verbas transitórias para a "Gratificação de Função"**. Vê-se, portanto, que o Município de Faxinal ampliou a irregularidade para outros dispositivos legais. (sem grifo no original)

Em suas alegações de defesa, as partes citam que a recomendação foi devidamente atendida com a expedição do Decreto Municipal nº 9959/20, que regulamentou o artigo 102 da Lei Municipal n 1.715/2013.

Com efeito, o primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito a completa inutilidade do §1º do artigo 1º do Decreto Municipal nº 9959/20 na regulamentação do artigo 102 da Lei Municipal n 1.715/2013, tendo em vista a vagueza, a subjetividade, a imprecisão e a desproporcionalidade da redação da referida regra que, em nenhuma medida, cria pressupostos objetivos para fins de determinação do percentual que seria devido a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, sendo que tal conclusão está alicerçada na prova acostada na folha nº 9 da peça nº 49.

Para além, como bem acentuado pela unidade de instrução técnica⁴³, além de não seguir a recomendação emana pela equipe de fiscalização, o jurisdicionado, por meio da Lei Municipal nº 1232/2019, ampliou as distorções e a subjetividade existente no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais com as disposições do artigo nº 103, conforme segue:

Art. 103. O servidor que for designado para responder pelo exercício de função de direção, chefia, ou responsabilidade técnica poderá receber gratificação na ordem de 10 % (dez por cento) à 100% (cem por cento), ficando facultado a definição ao executivo municipal.

Portanto, percebe-se que havia a intenção específica e inequívoca

⁴³ Informação disponível na folha 8 da Instrução nº 3742/20 – CGM. Peça nº 57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do gestor público em manter um sistema de remuneração subjetivo, impreciso e impessoal no Estatuto dos Servidores Públicos do Município, o que fere os princípios da impessoalidade e da moralidade estipulados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e a jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme segue:

Processo de Consulta nº 562861/19. Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno. Relatoria do Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

Desse modo, a resposta à consulta deve ser no sentido de que é possível a criação de gratificações para compensar servidores efetivos pelo desempenho de atividades em regime de dedicação **em tempo integral e pelo exercício de chefia de grupos de trabalho na forma de percentual sobre os vencimentos do servidor, mediante lei em sentido formal que estabeleça critérios objetivos para a definição do percentual a ser concedido a cada servidor ou empregado público**, sendo vedado o pagamento dessas gratificações a ocupantes de cargos em comissão. (sem grifo no original).

Não bastasse isso, a municipalidade buscou delinear critérios para a definição do percentual a ser concedido a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva por meio de ato infralegal, conduta que também é proibida pelo ordenamento constitucional pátrio, como se observa na decisão abaixo:

Processo de Consulta nº 562861/19. Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno. Relatoria do Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

O inciso X do art. 37 da Constituição Federal estabelece que “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...”.

[...]

Logo, as gratificações também fazem parte da remuneração, razão pela qual devem igualmente ser fixadas em lei. Somente a lei em sentido estrito pode instituir e estabelecer os critérios, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

precisam ser objetivos, tanto para a concessão das gratificações, quanto para a fixação do seu valor ou percentual.

Consigna-se, ainda, que era competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo de Faxinal a proposição legislativa para fins de delimitação da remuneração de cargos públicos, tendo em vista art. 61, § 1º, II, “a” e “c” da Constituição Federal⁴⁴, que foram reproduzidos, por simetria, no art. 57, I e II, da Lei Orgânica do Município⁴⁵.

Além do mais, mesmo ciente da situação irregular desde o dia 22/02/2018, conforme Ofício nº 392/2018-OPD anexado na Peça nº 5, o gestor municipal optou, deliberadamente, por manter os ilícitos administrativos detectados e agravou a condição inicialmente apontada por ocasião das alterações legislativas promovidas pela Lei Municipal nº 1232/2019.

Logo, resta caracterizada a conduta dolosa do Chefe do Poder Executivo do Município de Faxinal dada a inobservância de recomendação exarada por este Órgão de Controle Externo quanto a necessidade de adequação da legislação local às diretrizes constitucionais e jurisprudenciais no que concerne a fixação de critérios objetivos para determinação dos percentuais a serem pagos a título de gratificação.

Sendo assim, cabe a aplicação de duas penalidades de multa tipificadas na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05⁴⁶

⁴⁴ “Art. 61.

[...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

⁴⁵ Art. 57 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

⁴⁶ 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:

[...]

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

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito Municipal, devido a **(i)** não adequação da legislação local as diretrizes constitucionais no que concerne a fixação de critérios objetivos dos percentuais a serem pagos a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva e ao **(ii)** agravamento da irregularidade inicialmente apontada por ocasião das alterações legislativas promovidas pela Lei Municipal nº 1232/2019.

Além do mais, dada a insistência do gestor municipal em não atender as recomendações exaradas por este Tribunal de Contas, proponho a expedição de determinação ao atual gestor do Município de Faxinal para que seja elaborada e remetida à Câmara Municipal, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, projeto de lei que adeque os artigos 102 e 103 da Lei Municipal n.º 1.715/2013 a fim de se estabelecer critérios objetivos na definição dos percentuais ou valores nominais das gratificações destinadas a uma mesma situação fática ou função, sob pena de aplicação da penalidade de multa tipificada na alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁴⁷.

Por derradeiro, emita-se recomendação ao atual Chefe do Executivo de Faxinal para que se abstenha de regulamentar os percentuais e/ou valores de gratificação por meio de ato infralegal, pois essa verba faz parte da remuneração, razão pela qual deve ser fixada por meio de lei específica, conforme precedente deste Tribunal constante no bojo do Processo de Consulta nº 562861/19 e proferido por intermédio do Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno.

Em resumo, dado o contexto fático e documental presente nos autos, inexistem elementos suficientes para alterar ou mitigar a reprovabilidade do ato perpetrado pelo Chefe do Executivo de Faxinal, concluindo-se pelo reconhecimento da irregularidade, pela aplicação da penalidade de multa administrativa e pela expedição de recomendação e determinação na forma acima fundamentada.

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;

⁴⁷ **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;

[...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3. Achado n.º 04 – Falhas no Controle do Cumprimento dos Requisitos para Pagamento das Verbas Transitórias.

Os relatos constantes nas folhas nº 12 a 13 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/20 - CMEX⁴⁸ e nas folhas nº 13 a 19 do Anexo III – Relatório de Monitoramento⁴⁹ demonstram que o gestor do Município de Faxinal não ignorou recomendação expedida no âmbito do procedimento de fiscalização denominado **“Projeto PAF 2017 – Folha de Pagamento”**⁵⁰ tendo em vista a não implementação de rotinas a serem aplicada para a aferição mensal quanto a existência de fato gerador que sustente o pagamento de verbas transitórias/temporárias a servidores, tais como insalubridade; periculosidade; adicional noturno; encargos especiais; serviços extraordinários; TIDE; etc, bem como pela não elaboração do Laudo de Insalubridade e Periculosidade; do Laudo Técnico das Condições de Trabalho – LTCAT e do Perfil Profissiográfico de Trabalho - PPP.

Em sede de contraditório⁵¹, as partes mencionam que **(i)** foi providenciado o Laudo de Insalubridade e Periculosidade; **(ii)** a elaboração do Laudo Técnico das Condições de Trabalho (LTCAT) é desnecessária e onerosa e **(iii)** o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) foi contratado individualmente e apenas para o servidor que requer aposentadoria perante o INSS.

Pois bem, o artigo 98 e o parágrafo único do artigo 99, ambos, da Lei Complementar Municipal nº 1715/2013⁵² são inteligíveis ao estabelecer a necessidade da formulação de laudo específico para fins de pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade, sendo certo que o documento expedido na data de 22/04/1997 e acostado pelo jurisdicionado nas folhas 16 a 34 da Peça nº 49 não dá suporte ao pagamento de tais rubricas nos dias atuais.

Ademais, artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991 prevê a obrigatoriedade quanto a elaboração e atualização do Laudo Técnico das Condições de Trabalho – LTCAT e do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), por se tratar

⁴⁸ Peça nº 3.

⁴⁹ Peça nº 6.

⁵⁰ **Recomendação nº 51:** Estabelecer e adotar, inclusive formalmente (elaboração de ato administrativo), rotinas quanto a anotação de todas as ocorrências relacionadas a servidores nas respectivas fichas funcionais, inclusive mediante elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário, mantendo atualizado. Informação disponível na folha nº 16 da Peça nº 06.

⁵¹ Folha nº 5 da Peça nº 48; folhas 16 a 34 da Peça nº 49 e folhas nº 1 a 13 da Peça nº 50.

⁵² Folha 29 da Peça nº 07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de documentos que regem a aposentadoria dos trabalhadores, conforme segue:

Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo.

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista.

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.

§ 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei.

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento. (sem grifo no original)

Portanto, pode-se concluir que a omissão do gestor municipal pela não elaboração de laudo para fins de pagamento de insalubridade e periculosidade, na forma da legislação local, e pela não confecção, quando for o caso, dos Laudo Técnico das Condições de Trabalho – LTCAT e o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), exigidos pelo artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991, configura falha a ser corrigida pela autoridade competente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, ao contrário do afirmado pelo jurisdicionado o LTCAT apresenta-se como documento de caráter obrigatório e útil para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores que estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sendo que a declaração injustificada quanto a desnecessidade e onerosidade de tal documento indica o dolo específico dos gestores municipais em não atender a recomendação emanada pela equipe de fiscalização deste Tribunal.

Para além, como mencionado acima, é dever do empregador elaborar e manter atualizado PPP abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, exigência que não está sendo observada pelo jurisdicionado, pois tal documento só tem sido elaborado por ocasião da rescisão da aposentadoria do respectivo colaborador.

Por final, a carência de justificativa quanto a não instituição de rotinas para fins de aferição mensal quanto a existência de fato gerador que sustente o pagamento de verbas transitórias/temporárias a servidores indica o descaso do Prefeito Municipal (Sr. Ylson Alvaro Cantagallo); do então Secretário Municipal de Administração (Sr. Francisco Alfredo Ferreira) e da então Diretora de Recursos Humanos (Sra. Menisa Freire Ferreira)⁵³ em sanar a irregularidades apontadas e em promover melhorias nos sistemas de controle do Município de Faxinal.

Desta forma, seguindo a sugestão da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho a emissão de determinação ao Prefeito Municipal; ao atual Secretário Municipal de Administração e ao atual Diretor de Recursos Humanos do Município de Faxinal para que **(i)** adote, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgando desta decisão, mecanismos de controle aptos a demonstrar previamente à inserção de adicionais de insalubridade e periculosidade na folha de pagamentos se os servidores continuam ou foram inseridos nas condições de trabalho para seu pagamento, sob pena imposição da penalidade multa tipificada na alínea da penalidade de multa tipificada na alínea “f”

⁵³ Nos termos do §1º e do caput do artigo 6º da Lei Municipal nº 2.050/2018 compete à Secretaria de Administração “exercer as atividades de (...) controles funcionais e demais atividades de pessoal” e ao Departamento de Recursos Humanos “gerenciar e emitir a folha de pagamento; (...) controlar, conceder e registrar os benefícios e vantagens previstos na legislação de pessoal; e (...) controlar e avaliar as despesas com pessoal efetuadas pelo Município”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁵⁴ e para que *(ii)* apresente plano de ação, no prazo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, com as iniciativas e prazos para cumprimento dos artigos 98 e 99 da Lei Complementar Municipal nº 1715/2013 (no que concerne a elaboração de Laudo para fins de pagamento de Periculosidade e Insalubridade) e do artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991 (no tocante a elaboração do LTCAT e do PPP) sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidade de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “g” do inciso IV, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁵⁵.

2.4. Achado n.º 05 – Irregularidades no Pagamento de Horas Extras.

Os relatos constantes nas folhas nº 14 a 17 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/20 - CMEX⁵⁶ e nas folhas nº 19 a 23 do Anexo III – Relatório de Monitoramento⁵⁷ demonstram que os gestores do Município de Faxinal não atenderam à três recomendações expedidas no âmbito do procedimento de fiscalização denominado **“Projeto PAF 2017 – Folha de Pagamento”**⁵⁸ devido a *(i)* não implementação de mecanismos de controle de frequência e de cumprimento de jornada; a *(ii)* pagamento de horas extras feito em contrariedade com as vedações no inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF e a *(iii)* inexistência de rotina

⁵⁴ **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:

[...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

⁵⁵ **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:

[...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

[...]

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;

⁵⁶ Peça nº 3.

⁵⁷ Peça nº 6.

⁵⁸ **Recomendação nº 53:** Implementar e adotar mecanismos eficazes de controle de frequência, além de avaliar a real necessidade de contratação de horas extras e possibilidade de adoção de outras medidas (escalas, turnos, etc). **Recomendação nº 54:** Cessar pagamento de horas extras nas hipóteses vedadas pela legislação local e pelo art. 22, parágrafo único, V, da LC nº 101/00. **Recomendação nº 55:** Realizar o procedimento previsto na lei municipal para pagamento de horas extras, com a formalização de autorização prévia da respectiva chefia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que requeira a formalização e a autorização prévia para fins de contratação de jornada extraordinária.

Em suas alegações de defesa, as partes esclarecem que: *(i)* a maioria das jornadas extraordinárias ocorreram no Hospital Municipal; *(ii)* será adotado o regime de escala adequado para redução das horas extras; *(iii)* foi implantado sistema de ponto eletrônico, todavia esse não funciona corretamente em virtude dos horários diferenciados de trabalho, sendo utilizados os livros auxiliares para registrar eventos como a realização de escalas/horas extras.

No intuito de estabelecer um critério temporal para fins de análise da irregularidade ora debatida, deixo consignado que, em consonância com o relatado na folha 17 da Proposta de Tomada de Contas nº 06/2020-CMEX⁵⁹, o escopo de trabalho engloba os fatos verificados no período de 01/01/2017 a 31/03/2020. Desta forma, justificativas atreladas a eventos ocorridos após essas datas são, no geral, irrelevantes para o julgamento deste achado de auditoria.

Além disso, os gestores municipais estavam cientes da situação irregular desde o dia 22/02/2018, conforme Ofício nº 392/2018-OPD anexado na Peça nº 5, devendo ficar consignado que a única atitude concreta do Chefe do Executivo para tentar mitigar os efeitos nocivos das falhas apontadas ocorreu no dia 24 de fevereiro de 2021 com o encaminhamento de projeto de lei ao legislativo local a fim de regulamentar as escalas de trabalho⁶⁰.

Nessa perspectiva, como mencionado no tópico 2.1, o Município de Faxinal manteve o seu índice de despesas com pessoal acima do limite prudencial⁶¹ entre o 1º quadrimestre de 2018 até o 1º quadrimestre de 2021, fato que impediria o pagamento de horas extras nos termos do inciso V do parágrafo único do Artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶², sendo que a única medida anunciada pelo

⁵⁹ Peça nº 3.

⁶⁰ Folhas nº 30 a 38.

⁶¹ No caso do Poder Executivo Municipal, o Limite prudencial corresponde à porcentagem de 51,3% da Despesa Total de Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, de acordo com a previsão da alínea "b" do inciso III do artigo 20 c/c com o parágrafo único do artigo 22, ambos, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁶² 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:
[...]

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prefeito Municipal a fim de reduzir a quantidade de horas extras contratadas mensalmente dizia respeito, justamente, à regulamentação do regime de escala de revezamento, providência que só foi efetivamente proposta ao legislativo municipal em fevereiro de 2021, conforme relato feito acima.

Na verdade, caso tivesse sido detectada alguma iniciativa da autoridade responsável em atender as recomendações deste Tribunal, seria até factível relevar, excepcionalmente, algumas circunstâncias de ordem prática configuradas entre os anos de 2018 a 2021 que pudessem impedir o Município de Faxinal em lograr êxito na eliminação da contratação de jornada extraordinária nas atividades vinculadas a área de saúde.

Contudo, o que se verificou no caso concreto foi o total descaso do gestor municipal, pois o mesmo não buscou, em nenhuma medida, atender, ainda que minimamente, as previsões da lei de responsabilidade fiscal, protelando de forma injustificada uma das poucas ações hábeis a contribuir com a melhora da situação ilegal apontada pela equipe de fiscalização deste Tribunal.

Não bastasse isso, as evidências acostadas nas Peça nº 11; 13; 14 e nas folhas nº 15 a 30 da Peça nº 50 revelam a insuficiência, o amadorismo e a precariedade dos controles de frequência e de contratação de horas extraordinárias existentes no Município de Faxinal, em especial pela ausência de controle prévio por parte da autoridade competente no tocante a autorização para fins de realização de prorrogação extraordinária de jornada de trabalho.

Neste ponto, deve ser dado destaque ao comportamento omissivo e doloso do Prefeito Municipal, Sr. Ylson Alvaro Cantagallo e do Secretário de Administração, Sr. Francisco Alfredo Ferreira que, mesmo após estarem cientes dos apontamentos e recomendações expedidos pela equipe de fiscalização deste Tribunal no mês de Fevereiro de 2018, não buscaram implementar melhorias nos controles de frequência e jornada de trabalho, sendo que essa conclusão também pode ser suportada pelo conjunto probatório colhido pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX e relatado na folha 15 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/2020-CMEX⁶³, conforme segue:

⁶³ Peça nº 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, em manifestação referente à Demanda n.º 189581 do Canal de Comunicação – CACO deste Tribunal, expedida em 05/05/2020 com o intuito de estender a amostra de servidores e de instruir esta proposta de TCE, a Controladora Interna informa que o ente não possui folhas-ponto e que o controle de frequência cabe a cada chefia imediata. Nesse sentido, a documentação remetida (Peças n.º 10 e 11) demonstra que o pagamento de R\$ 43.702,58 (Apêndice n.º 2) a título de horas extras para 17 (dezessete) servidores da amostra selecionada, entre janeiro e março de 2020, foi realizado com base em relatórios mensais da **Secretaria Municipal de Saúde com o total de horas realizadas por servidor, mas sem respaldo em qualquer controle de frequência que amparasse o somatório de horas apresentada. (sem grifo no original)**

Por conseguinte, a inobservância ao inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF e a não implementação de rotinas adequadas para o controle de jornada e de contratação de horas extraordinárias afrontam os princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, circunstâncias que, em respeitosa divergência com a unidade de instrução técnica e com o Ministério Público de Contas, merecem a reprimenda deste Órgão de Controle Externo na forma pré-estabelecida pela Lei Complementar n.º 113/2005.

Sendo assim, passo a analisar as condutas de cada um dos agentes públicos citados pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções nas folhas 17 a 23 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária n.º 06/2020-CMEX⁶⁴.

Em relação ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito Municipal, na condição de gestor fiscal e Chefe do Executivo Municipal, recai sobre ele a omissão dolosa e contumaz no tocante a inobservância do inciso V do parágrafo único do Artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua culpa *in vigilando* pela não implementação de medidas de melhorias nos controles de jornada do Município de

⁶⁴ Peça n.º 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Faxinal, sendo proposta a imputação da penalidade de multa descrita na alínea “g” do inciso IV c/c com o § 2º, ambos, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05⁶⁵ aumentada no seu triplo, dada o caráter consciente, contínuo e prolongado do desrespeito ao inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF.

Quanto à conduta do Secretário de Administração, Sr. Francisco Alfredo Ferreira, mesmo estando ciente das limitações e inconsistências relatadas pela equipe de fiscalização deste Tribunal de Contas, o gestor responsável omitiu-se dolosamente do seu dever de zelar pelos controles funcionais e demais atividades de pessoal, conforme artigo 6º da Lei Municipal n.º 2.050/2018⁶⁶, ao não aperfeiçoar as rotinas de trabalho afetas ao controle de frequência e jornada de trabalho dos servidores do Município de Faxinal, fato que dá ensejo a aplicação da penalidade multa na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05.

No que diz respeito a conduta da Sra. Menisa Freire Ferreira, Diretora do Departamento de Recursos Humanos, penso que suas atribuições, listadas no §1º do artigo 6º da Lei Municipal n.º 2.050/2018, são restritas ao gerenciamento setorial de seu departamento, ou seja, a Diretora de Recursos Humanos não detinha poder hierárquico e/ou competência legal que a autorizasse a impor rotinas e controle gerais aos demais órgãos da municipalidade, motivo pelo qual é afastada a sua responsabilidade.

Quanto ao comportamento observado pelo diversos Secretário Municipais de Saúde, Sr. Vinícius Theodorovicz Costa (01/01/2017 a 30/04/2018); Sra. Haiane Mantoani Trizotti (01/05/2018 a 31/01/2019); Ney Lopes (01/02/2019 a 31/05/2019); Sr. Fernando Dercarle de campos (01/06/2019 a 30/06/2019); Sra. Rosemar da Silva (01/07/2019 a 30/09/2019); Sra. Marcela de Carvalho Rodrigues (02/10/2019 a 01/04/2020), julgo que a conduta de tais agentes públicos pautou-se na praxe administrativa existente na municipalidade naquela época, sendo oportuno rememorar a inexistência de procedimentos estruturados para fins de controle de

⁶⁵ **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:
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;

[...]

⁶⁶ Peça nº 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

frequência e jornada e que a responsabilidade pela formulação desses preceitos era do Secretário Municipal de Administração sob a supervisão do Prefeito Municipal, dado o modelo de governança instituído pelos artigos 66 e 73 da Lei Orgânica⁶⁷ e pela Lei Municipal n.º 2.050/2018.

Logo, pautando-se nos artigos 22, §1º, e 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942⁶⁸, propõe-se o afastamento da responsabilidade dos Secretários Municipais de Saúde acima citados.

Quanto a sugestão de ressarcimento ao erário do Município de Faxinal apresentada pela CMEX na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/2020-CMEX⁶⁹, entendo que essa medida não é suportada pelas evidências coletadas ao longo da instrução processual. Por certo, a precariedade nas rotinas de autorização para fins de contratação de horas extras não implica dizer que toda a extrapolação de jornada é, inequivocamente, desnecessária, conclusão que pode ser suportada pelos registros constantes nas folhas nº 15 a 30 da Peça nº 50, devendo ficar consignado, ainda, que equipe de fiscalização não apresentou indícios que, quantitativa e/ou qualitativamente, demonstrem de forma contundente a não execução das horas extras pagas aos servidores públicos do Município de Faxinal.

Além do mais, foi detectada a compatibilidade entre a quantidade horas extraordinárias informadas nas peças nº 11 e 14 com os registros das folhas de pagamento registrados no SIAP⁷⁰.

Por final, diante da circunstâncias relatadas, julgo necessário a expedição de determinação ao atual gestor para que, no prazo de 60 dias contados do trânsito em julgado desta decisão, normatize e implemente rotina de controle aplicável a todos as secretarias do Poder Executivo Municipal a fim de condicionar a contratação horas extraordinária a (i) existência de autorização prévia ou, excepcionalmente, concomitante da chefia imediata, devendo constar no ato

⁶⁷ Peça nº 8.

⁶⁸ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁶⁹ Peça nº 3.

⁷⁰ Análise feita por amostragem nos meses de janeiro e fevereiro de 2017 e de janeiro e fevereiro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autorizativos os motivos que deram ensejo a extrapolação da jornada e a (ii) elaboração de controle de frequência e jornada fidedigno, preferencialmente eletrônico, com discriminação do somatório de horas extras laboradas no mês, sendo que tais documentos deverão ser examinados pelo setor competente e antes da inclusão das horas extraordinárias na respectiva folha de pagamento, ficando asseverado que a inobservância de tal determinação pode acarretar a imputação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁷¹.

Em resumo, dá análise de todo o contexto fático e documental presente nos autos, não foram verificados elementos suficientes para alterar ou mitigar a reprovabilidade do ato perpetrado pelo Chefe do Executivo e pelo Secretário Municipal de Administração de Faxinal, concluindo-se pelo reconhecimento da irregularidade do achado, pela aplicação da penalidade de multa administrativa e pela expedição de determinação na forma acima fundamentada.

2.5. Achado n.º 08 – Ausência de Previsão Legal sobre as Atribuições e Qualificação Exigida para os Cargos em Comissão e Função de Confiança.

Os relatos constantes nas folhas nº 24 a 26 da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 06/20 - CMEX⁷² e nas folhas nº 24 a 26 do Anexo III – Relatório de Monitoramento⁷³ demonstram que o gestor do Município de Faxinal não atendeu a recomendação expedida no âmbito do procedimento de fiscalização denominado **“Projeto PAF 2017 – Folha de Pagamento”**⁷⁴ devido a não adequação da legislação local aos comandos do Prejulgado 25 deste Tribunal no que concerne à obrigatoriedade de previsão legal expressa quanto aos requisitos mínimos para fins de investidura em cargos comissionado.

⁷¹ **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:

[...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

⁷² Peça nº 3.

⁷³ Peça nº 6.

⁷⁴ **Recomendação nº 58:** Adoção de procedimentos a fim de dispor em ato normativo as atribuições relativas à cada cargo em comissão e função de confiança, bem como a qualificação profissional compatível exigida para investidura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em suas alegações de defesa, o Chefe do Executivo Municipal argumenta que:

“A atribuição dos cargos em comissão é a mesma dos órgãos por eles titularizados. Se a lei descreve a responsabilidade do órgão, afigura-se desnecessário elencar a atribuição do respectivo titular, por que há identidade entre eles, é dizer, as tarefas do órgão são as mesmas das pessoas que o gerencia. Não faz nenhum sentido a lei pormenorizar as tarefas a serem executadas pelo titular, e, se o fizesse, seria redundante, pois se limitaria a repetir as funções do órgão”

Pois bem, inicialmente, peço licença para reproduzir trecho do Acórdão nº 3595/17 do Plenário deste Tribunal⁷⁵ que aprovou o Prejulgado nº 25 e norteou, naquela época, a questão ora discutida nos seguintes termos:

A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar **os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura**, observada a competência de iniciativa em cada caso. (sem grifos no original).

As Leis Municipais⁷⁶ nº 2.024/2017 e 2.050/2018 não atendem ao comando acima disposto, em especial no que concerne a primordialidade de se detalhar os requisitos mínimos de formação e/ou experiência para fins de investidura em cargo comissionado, ficando consignado que a recomendação da equipe de fiscalização foi objetiva e clara quanto a necessidade de melhoria da legislação local no tocante a tal aspecto.

⁷⁵ Processo de Consulta nº 90189/15. Relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. O Acórdão nº 3212/21 – Plenário atualizou os termos do Prejulgado nº 25 sem, contudo, alterar significativamente o cerne das disposições inicialmente estabelecidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, os argumentos do Prefeito Municipal indicam a sua resistência e injustificada omissão quanto a necessidade de aperfeiçoamento da legislação local aos preceitos do Prejulgado nº 25 deste Tribunal, circunstância que fere os princípios da moralidade e eficiência elencados no *caput do* artigo 37 da Constituição Federal, dada a natureza e a finalidade das recomendações feitas pela equipe de fiscalização.

Desta forma, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, imputa-se a penalidade de uma multa descrita na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁷⁷ ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito Municipal, dada a sua omissão dolosa em relação à necessidade de aperfeiçoamento e de adequação da legislação local aos preceitos do Prejulgado 25 deste Tribunal, circunstância que infringe os princípios da moralidade e eficiência elencados no *caput do* artigo 37 da Constituição Federal.

Para além, devido a injustificada resistência do gestor municipal em atender as recomendações emanadas pela equipe de fiscalização deste Tribunal, propõe-se a expedição da determinação ao atual Chefe do Executivo de Faxinal, a ser atendida no prazo de 60 dias a contar do trânsito em julgado desta decisão, para que se elabore e remeta ao Legislativo projeto de lei em que conste o detalhamento das atribuições e dos requisitos acadêmicos e profissionais para cargos comissionados, conforme previsto no Prejulgado nº 25 deste Tribunal, sendo que a inobservância de tal determinação pode acarretar a aplicação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005⁷⁸.

Em resumo, dá análise de todo o contexto fático e documental presente nos autos, não foram verificados elementos suficientes para alterar ou

⁷⁶ Peças nº 9 e 15.

⁷⁷ **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:

[...]

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;

⁷⁸ **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:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mitigar a reprovabilidade do ato perpetrado pelo Chefe do Executivo de Faxinal, concluindo-se pelo reconhecimento da irregularidade do achado, pela aplicação da penalidade de multa administrativa e pela expedição de determinação na forma acima fundamentada.

III - VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Ante todo o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de se julgar pela **IRREGULARIDADE** das contas no âmbito do Município de Faxinal em virtude das seguintes ilegalidades:

- a) Achado n.º 03 – Inexistência de Parâmetro Legal Objetivo para o Pagamento de Verbas Transitórias em Percentuais Variáveis;
- b) Achado n.º 05 – Irregularidades no Pagamento de Horas Extras;
- c) Achado n.º 08 – Ausência de Previsão Legal sobre as Atribuições e Qualificação Exigida para os Cargos em Comissão e Função de Confiança.

Determino a aplicação ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito do Município de Faxinal, as seguintes sanções:

- a) 2 (duas) multa tipificadas na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 devido a **(i)** não adequação da legislação local as diretrizes constitucionais no que concerne a fixação de critérios objetivos dos percentuais a serem pagos a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva e ao **(ii)** agravamento da irregularidade inicialmente apontada por ocasião das alterações legislativas promovidas pela Lei Municipal nº 1232/2019;
- b) 1 (uma) multa descrita na alínea “g” do inciso IV c/c com o § 2º, ambos, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 aumentada no seu triplo, dado o caráter consciente, contínuo e prolongado do desrespeito ao inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF;
- c) 1 (uma) multa descrita na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005, dada a sua omissão dolosa em relação à

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade de aperfeiçoamento e de adequação da legislação local aos preceitos do Prejulgado 25 deste Tribunal, circunstância que infringe os princípios da moralidade e eficiência elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Determino a aplicação ao Sr. Francisco Alfredo Ferreira, Secretário Municipal de Administração, 1 (uma) penalidade de multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 devido a sua omissão dolosa do seu dever de zelar pelos controles funcionais e demais atividades de pessoal, conforme artigo 6º da Lei Municipal n.º 2.050/2018, tendo em vista o não aperfeiçoamento das rotinas afetas ao controle da jornada de trabalho dos servidores do Município de Faxinal.

Recomendar ao atual gestor do Município de Faxinal para que abstenha-se de regulamentar os percentuais e/ou valores devidos a título de gratificação por meio de ato infralegal, pois essa verba faz parte da remuneração, razão pela qual deve ser fixada por meio de lei específica, conforme precedente deste Tribunal constante no bojo do Processo de Consulta nº 562861/19 e proferido por intermédio do Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno.

Determinar ao atual gestor do Município de Faxinal:

a) apresente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com as iniciativas e com a previsão de prazos para a regularização da situação atinente ao provimento ilegal do cargo em comissão de Agente de Brigada Municipal, sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidades de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “c” do inciso II, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

b) elabore, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, projeto de lei e o submeta a Câmara Municipal a fim de adequar os artigos 102 e 103 da Lei Municipal n.º 1.715/2013, estabelecendo-se critérios objetivos na definição dos percentuais ou valores nominais das gratificações referente a uma mesma situação fática ou função, sob pena de aplicação da penalidade de multa tipificada na alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

c) adote, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julgando desta decisão, mecanismos de controle aptos a demonstrar, previamente à inserção de adicionais de insalubridade e periculosidade na folha de pagamentos, se os servidores continuam ou foram inseridos nas condições de trabalho que justifiquem o pagamento de tal verba, sob pena imposição da penalidade multa tipificada na alínea da penalidade de multa tipificada na alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

d) apresente plano de ação, no prazo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, com as iniciativas e prazos para cumprimento dos artigos 98 e 99 da Lei Complementar Municipal nº 1715/2013 (no que concerne a elaboração de Laudo para fins de pagamento de Periculosidade e Insalubridade) e do artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991 (no tocante a elaboração do LTCAT e do PPP) sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidade de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “g” do inciso IV, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

e) normatize e adote, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, procedimento que condicione a contratação horas extraordinária a **(i)** existência de autorização prévia ou, excepcionalmente, concomitante da chefia imediata, devendo constar no ato autorizatório os motivos que deram ensejo a extrapolação da jornada e a **(ii)** elaboração de controle de jornada fidedigno, preferencialmente eletrônico, com discriminação do somatório de horas extras laboradas no mês, sendo que tais documentos deverão ser examinados pelo setor competente antes da inclusão das horas extraordinárias na respectiva folha de pagamento, ficando asseverado que a inobservância de tal determinação pode acarretar a imputação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

f) elabore e remeta ao Legislativo Municipal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do trânsito em julgado desta decisão, projeto de lei em que conste o detalhamento das atribuições e dos requisitos mínimos, acadêmicos e profissionais, para cargos comissionados, na forma prevista no Prejulgado nº 25 deste Tribunal, sendo que a inobservância de tal determinação pode acarretar a aplicação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 113/2005.

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 e, após, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

Divirjo do brilhante voto do Ilustre Relator, apenas para converter em ressalva e excluir a aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito Municipal, em virtude do Achado nº 8, relativo à *“Ausência de Previsão Legal sobre as Atribuições e Qualificação Exigida para os Cargos em Comissão e Função de Confiança”*, haja vista que, por ocasião da reanálise do Prejulgado 25, na sessão do Tribunal Pleno de 24/11/2021, levada a efeito pelo Acórdão 321/21, inobstante tenha sido fixada a obrigatoriedade dessa previsão, mediante lei⁷⁹, foi estabelecido o prazo de 12 meses para a modulação dos efeitos da exigência⁸⁰.

Acompanho, no mais, o voto condutor.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por maioria absoluta, em:

⁷⁹ “i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)”.

⁸⁰ “II. Modular os efeitos dos itens i a v em 12 (doze) meses”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Julgar **procedente** a presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de considerar **irregulares** as contas no âmbito do Município de Faxinal em virtude das seguintes ilegalidades:

(i) Achado nº 03 – Inexistência de Parâmetro Legal Objetivo para o Pagamento de Verbas Transitórias em Percentuais Variáveis;

(ii) Achado nº 05 – Irregularidades no Pagamento de Horas Extras;

II – **ressalvar**:

(i) Achado nº 08 – Ausência de Previsão Legal sobre as Atribuições e Qualificação Exigida para os Cargos em Comissão e Função de Confiança;

III – aplicar ao Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito do Município de Faxinal, as seguintes sanções:

(i) 2 (duas) multas tipificadas na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 devido a (a) não adequação da legislação local as diretrizes constitucionais no que concerne a fixação de critérios objetivos dos percentuais a serem pagos a título de Gratificação de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva e ao (b) agravamento da irregularidade inicialmente apontada por ocasião das alterações legislativas promovidas pela Lei Municipal nº 1232/2019;

(ii) 1 (uma) multa descrita na alínea “g” do inciso IV c/c com o § 2º, ambos, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 aumentada no seu triplo, dado o caráter consciente, contínuo e prolongado do desrespeito ao inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF;

IV – **aplicar** ao Sr. Francisco Alfredo Ferreira, Secretário Municipal de Administração, **1 (uma) penalidade de multa** tipificada na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/05 devido a omissão dolosa do seu dever de zelar pelos controles funcionais e demais atividades de pessoal, conforme artigo 6º da Lei Municipal nº 2.050/2018, tendo em vista o não aperfeiçoamento das rotinas afetas ao controle da jornada de trabalho dos servidores do Município de Faxinal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V - **recomendar** ao atual gestor do Município de Faxinal para que abstenha-se de regulamentar os percentuais e/ou valores devidos a título de gratificação por meio de ato infralegal, pois essa verba faz parte da remuneração, razão pela qual deve ser fixada por meio de lei específica, conforme precedente deste Tribunal constante no bojo do Processo de Consulta nº 562861/19 e proferido por intermédio do Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno;

VI - **determinar** ao atual gestor do Município de Faxinal:

(i)apresente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com as iniciativas e com a previsão de prazos para a regularização da situação atinente ao provimento ilegal do cargo em comissão de Agente de Brigada Municipal, sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidades de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “c” do inciso II, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

(ii)elabore, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, projeto de lei e o submeta a Câmara Municipal a fim de adequar os artigos 102 e 103 da Lei Municipal n.º 1.715/2013, estabelecendo-se critérios objetivos na definição dos percentuais ou valores nominais das gratificações referente a uma mesma situação fática ou função, sob pena de aplicação da penalidade de multa tipificada na alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

(iii)adote, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgando desta decisão, mecanismos de controle aptos a demonstrar, previamente à inserção de adicionais de insalubridade e periculosidade na folha de pagamentos, se os servidores continuam ou foram inseridos nas condições de trabalho que justifiquem o pagamento de tal verba, sob pena imposição da penalidade multa tipificada na alínea da penalidade de multa tipificada na alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

(iv)apresente plano de ação, no prazo de 30 (trinta) dias contados do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trânsito em julgando desta decisão, com as iniciativas e prazos para cumprimento dos artigos 98 e 99 da Lei Complementar Municipal nº 1715/2013 (no que concerne a elaboração de Laudo para fins de pagamento de Periculosidade e Insalubridade) e do artigo 58 da Lei Federal nº 8213/1991 (no tocante a elaboração do LTCAT e do PPP) sob pena de imputação, de forma cumulativa, das penalidade de multa tipificadas na alínea “f” do inciso III e na alínea “g” do inciso IV, ambas, do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

(v) normatize e adote, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão, procedimento que condicione a contratação horas extraordinária a (a) existência de autorização prévia ou, excepcionalmente, concomitante da chefia imediata, devendo constar no ato autorizatório os motivos que deram ensejo a extrapolação da jornada e a (b) elaboração de controle de jornada fidedigno, preferencialmente eletrônico, com discriminação do somatório de horas extras laboradas no mês, sendo que tais documentos deverão ser examinados pelo setor competente antes da inclusão das horas extraordinárias na respectiva folha de pagamento, ficando asseverado que a inobservância de tal determinação pode acarretar a imputação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

(vi)elabore e remeta ao Legislativo Municipal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do trânsito em julgado desta decisão, projeto de lei em que conste o detalhamento das atribuições e dos requisitos mínimos, acadêmicos e profissionais, para cargos comissionados, na forma prevista no Prejulgado nº 25 deste Tribunal, sendo que a inobservância de tal determinação pode acarretar a aplicação da multa prevista alínea “f” do inciso III do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005;

VI – determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as providências devidas;

VII – encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro Nestor Baptista (voto vencido em parte), apresentou voto pela irregularidade e aplicação de multa quanto à ausência de previsão legal sobre atribuições dos cargos em comissão e funções de confiança.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 20 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente