



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 95429/21
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO AZUL
INTERESSADO: EDSON PAULO KLEMBA, LEANDRO JASINSKI, MARIA ELAINE PACANARO, MUNICÍPIO DE RIO AZUL, PATRICIA APARECIDA SOTOSKI PINHEIRO, RONISI DE OLIVEIRA LUTZ
ADVOGADO / PROCURADOR: HENRY ANDERSEN NAVARETTE
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 509/24 - Tribunal Pleno

Denúncia. Município de Rio Azul. Irregularidades na concessão da Gratificação por Tempo Integral e de Dedicção Exclusiva (GTIDE). Ausência de previsão legal. Pela procedência da presente Denúncia, com determinação para o cessamento dos pagamentos irregulares.

1. RELATÓRIO VOTO PARCIALMENTE VENCIDO – CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Tratam os autos de Denúncia formulada por **EDSON PAULO KLEMNA**, vereador pelo município de Rio Azul, dando conta de possíveis irregularidades praticadas no âmbito da administração pública do **MUNICÍPIO DE RIO AZUL** em virtude da concessão de gratificações, próprias do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Municipais (Lei n.º 757/2014), a servidoras regidas pela CLT, ocupantes de cargos de regime Empregos Públicos (Lei n.º 493/2009) de Enfermeira e Agente Comunitária de Saúde.

Alegou o denunciante que o pagamento das referidas gratificações configura benefício pessoal, tendo em vista que as beneficiárias estavam diretamente ligadas ao atual gestor nas eleições municipais de 2020.

Destacou que com a gratificação que passou a ter direito, a servidora que ocupa o cargo de Enfermeira, passou a ter uma remuneração mensal maior que a paga à sua chefia imediata, a Secretária Municipal da Saúde. Por sua vez, as Agentes Comunitárias de Saúde, com a gratificação, passaram a receber um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

salário maior que o de muitos servidores efetivos que desenvolvem atividades de maior complexidade e responsabilidade na administração municipal.

Ao final, informou que tais servidoras foram deslocadas para desempenharem função administrativa, própria de servidores de cargos de provimento efetivo.

A presente Denúncia foi recebida e, ato contínuo, foi determinada a citação dos interessados para exercício do contraditório, nos termos do Despacho n.º 108/21 - GCNB¹.

O Município de Rio Azul apresentou sua defesa², por meio da qual defendeu a legalidade do pagamento de gratificação de função a empregado público municipal, amparada pelo Parecer Jurídico n.º 09/2021.

Informou que umas das principais razões para o deslocamento das servidoras para desempenharem função administrativa e consequente pagamento da gratificação se deu em razão das necessidades advindas da situação de pandemia, considerando a experiência no serviço público.

A Sra. Patrícia Aparecida Sotoski Pinheiro informou³ ser Coordenadora do Serviço de Socorrista Municipal, assim como ser responsável por gerenciar o Patrimônio da Secretaria Municipal de Saúde e que enfrentou enormes dificuldades em razão da administração precária nos últimos 04 (quatro) anos, além da pandemia do COVID-19.

Ressaltou que o pagamento da vantagem seria uma prática comum em casos análogos, refutando a alegação de benefício pessoal.

Já a Sra. Ronisi de Oliveira Lutz⁴, alegou, em síntese, desempenhar funções de coordenação e gerência em órgãos e programas do município, assim como discorreu sobre sua qualificação técnica e experiência na área. No que tange ao pagamento da gratificação, destacou que não possui viés político, ressaltando, inclusive, que seu esposo foi candidato a vereador pela oposição.

Por fim, informou que em gestões anteriores a prática de concessão

¹ Peça n.º 04.

² Peças n.º 11 e 12.

³ Peça n.º 19.

⁴ Peça n.º 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de gratificações nos mesmos termos era comum, o que demonstra que a denúncia efetuada pelo vereador possui unicamente viés político.

Por sua vez, a Sra. Maria Elaine Pacanaro⁵ informou exercer o cargo de enfermeira, sendo responsável pela coordenação de todas as equipes de Estratégia Saúde da Família, pela logística da Atenção Primária a Saúde do município, bem como, responsável pelo acompanhamento e desenvolvimento dos Programas Estaduais e Federais à nível municipal.

Discorreu acerca de sua ficha funcional, enquanto empregada pública da municipalidade, destacando sua qualificação, responsabilidade e experiência. Arguiu a legalidade da gratificação, e, ao final, pugnou pelo arquivamento do feito.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), consoante Instrução n.º 864/21 - CGM⁶, opinou pela procedência da Denúncia, requerendo a aplicação de medida cautelar a fim de que o Município de Rio Azul cessasse o pagamento da parcela “gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (GTIDE)” às empregadas públicas supracitadas, assim como manifestou-se pela deflagração de Tomada de Contas Extraordinária e encaminhamento à Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) para que, se assim entender, instaure procedimento fiscalizatório para apurar eventuais danos ao erário.

Com base nos argumentos apresentados pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), houve o deferimento do pleito cautelar, determinando que o município se absteresse de realizar os referidos pagamentos irregulares, nos termos do Despacho n.º 357/21 - GCNB⁷, devidamente homologada pelo Tribunal Pleno, conforme Acórdão n.º 1135/21 - STP⁸.

Da referida decisão cautelar suspensiva, sobrevieram recursos de Agravo por parte do Município de Rio Azul e da Sra. Maria Elaine Pacanaro, os quais foram conhecidos e, no mérito, não providos, mantendo na íntegra a decisão

⁵ Peça n.º 23.

⁶ Peça n.º 25.

⁷ Peça n.º 26.

⁸ Peça n.º 30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concessória da cautelar⁹.

Ato contínuo, adveio aos autos nova manifestação de defesa por parte do Município de Rio Azul¹⁰, que, em suma, reiterou os argumentos e fundamentos anteriormente apresentados, destacando que a Lei Orgânica não distingue servidores estatutários e celetistas, e pugnou pela reconsideração da decisão concessiva da medida cautelar, tendo em vista o encaminhamento de Projeto de Lei à Câmara Municipal de Vereadores para saneamento da irregularidade. Ainda, juntou documentos¹¹ e requereu o julgamento pela improcedência da Denúncia, ante a inexistência de danos ao erário.

Em nova instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), reiterou, preliminarmente, o entendimento quanto à necessária deflagração de tomada de contas extraordinária em face da advogada pública, Dra. Janaína Corrêa, a fim de apurar os danos causados ao erário, e ao final, opinou pela procedência da Denúncia, eis que restou comprovado o pagamento de parcela salarial a três empregadas públicas sem embasamento legal, com determinação de ressarcimento ao erário, aplicação de multa e encaminhamento dos autos à CGF a fim de que se instaure procedimento fiscalizatório para apurar eventual dano ao erário ocasionado, conforme Instrução n.º 5174/22 - CGM¹².

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio da 2ª Procuradoria de Contas (2ª PC), entendeu ser necessário analisar a situação sob prisma parcialmente diverso daquele apresentado no opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), notadamente no que se refere à responsabilização da Procuradora Sra. Janaína Corrêa, uma das signatárias do parecer técnico-jurídico que subsidiou a ilegalidade apontada, sustentando que a questão deve ser devidamente apurada em procedimento distinto, a fim de oportunizar o devido contraditório e ampla defesa, inclusive para outros envolvidos, bem como apurar se houve ou não erro grosseiro.

Ao final, opinou pela procedência desta Denúncia, determinando-se ao Município que cesse os pagamentos de quaisquer parcelas salariais a

⁹ Nos termos do Acórdão - 1865/21 – STP (Processo n. 35532-0/21), com trânsito em julgado em 10/09/2021.

¹⁰ Peça n.º 59.

¹¹ Peças n.º 34 a 57 e 60 a 69.

¹² Peça n.º 120.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empregados públicos sem expressa previsão legal e recomendou a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, para apurar responsabilidades e a extensão do dano, intimando-se todos os envolvidos, em observância ao contraditório e ampla defesa, consoante Parecer n.º 302/23 - PC¹³.

Apresentados novos documentos pelo município¹⁴, os autos foram novamente remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e Ministério Público de Contas (MPC), para análise.

Em derradeiro exame, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) ratificou os termos da instrução anterior pela procedência, nos termos da Instrução n.º 4048/23 - CGM¹⁵, deixando de opinar pela determinação de restituição ao erário à Dra. Janaína Correa, eis que a mesma não foi citada, corroborando a manifestação do MPC pela “instauração de Tomada de Contas Extraordinária, para apurar responsabilidades e a extensão do dano, intimando-se todos os envolvidos, em observância ao contraditório e ampla defesa”.

Por fim, o Ministério Público de Contas (MPC), de igual forma, reiterou seu opinativo anterior pela procedência desta Denúncia, determinando-se ao Município que cesse os pagamentos de quaisquer parcelas salariais a empregados públicos sem expressa previsão legal, assim como recomendação para que ocorra a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, conforme disposto no Parecer n.º 1025/23 - 2PC¹⁶.

É a síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO VOTO PARCIALMENTE VENCIDO – CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ressalte-se, de início, que a questão central examinada nos autos diz respeito ao pagamento, regular ou não, da parcela salarial “Gratificação por Tempo Integral e de Dedicção Exclusiva (GTIDE)” aos empregados públicos integrantes do quadro de pessoal do município de Rio Azul. Ou seja, não se está

¹³ Peça n.º 122.

¹⁴ Peças n.º 124 e 125.

¹⁵ Peça n.º 128.

¹⁶ Peça n.º 129.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questionando a experiência, o senso de responsabilidade, tampouco a qualificação técnica dos empregados públicos beneficiários de tal dotação, mas, tão somente a estrita legalidade do pagamento da citada verba.

De igual forma, não se desconhece o disposto no art. 20 e art. 22 da LINDB, cujos dispositivos, sinteticamente, preveem que, 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, especialmente em momentos excepcionais, como foi o da pandemia do COVID-19.

Não obstante, ressalta-se que os novos mandamentos da LINDB não podem ser usufruídos e interpretados como escusas para a não aplicação das disposições legais que regem a matéria. Quer dizer, o cenário posto não pode ser usado como subterfúgio para a não aplicação da lei, pois, ainda que se possa proceder a uma análise mais benevolente em razão do contexto fático, em nenhum momento se está autorizado a contrariar disposição legal expressa. Ao contrário, uma vez que o princípio da legalidade é o guardião máximo, por meio do qual a Administração Pública só poderá ser exercida quando estiver em estreita conformidade com o ordenamento jurídico, sendo imperioso que todo ato administrativo possua embasamento legal.

Fixadas as premissas iniciais, passa-se à análise dos argumentos e fundamentos jurídicos relativos ao pagamento da Gratificação por Tempo Integral e de Dedicção Exclusiva (GTIDE) aos empregados públicos do município.

Nesse ponto, convém registrar, uma vez mais, o disposto no art. 24-A da Lei Municipal n.º 757/2014¹⁷, que dispõe acerca da concessão da GTIDE, a saber:

Art. 24-A. Pelo exercício de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva e, considerando a iniciativa e o interesse da administração **conceder-se-ão ao servidor efetivo gratificação especial**, tendo em vista a essencialidade, complexidade e responsabilidade de determinadas funções ou atribuições, bem como as condições e natureza do trabalho nas unidades administrativas correspondentes. [...]

§ 2º A gratificação de que trata o `caput` deste artigo poderá ser retirada do servidor efetivo sempre que houver

¹⁷ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/r/rio-azul/lei-ordinaria/2014/75/757/lei-ordinaria-n-757-2014->



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interesse e conveniência da administração.

§ 3º A gratificação referida neste artigo será concedida em percentual de até 100% (cem por cento) do vencimento básico do servidor.

Em primeiro plano, cabe realçar que da leitura do citado dispositivo, não restam dúvidas de que a Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (GTIDE) somente poderá ser concedida ao servidor dito estatutário, titular de cargo de provimento efetivo. Isto significa que se o legislador optou por prever expressamente tal regra de concessão, repita-se: “conceder-se-ão ao servidor efetivo”, é porque existem claras e evidentes diferenças entre servidores efetivos e empregados públicos, não havendo que se falar em distinção meramente formal.

No que se refere às diferenças entre tais categorias, assim leciona Maria Sylvia Zanella de Pietro¹⁸:

[...] 1. os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2. os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; [...]

Os da primeira categoria submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente desde que respeitado os direitos já adquiridos pelo servidor. [...] Os da segunda categoria são contratados sob o regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da constituição federal;

Para mais, a própria Lei Municipal n.º 493/09¹⁹, que dispõe sobre o pagamento do Piso Salarial Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Endemias, na forma que trata o Art. 198 da Constituição Federal, versa expressamente em seu art. 4º, Parágrafo único, que “Os empregados públicos admitidos sob o regime desta lei não adquirem estabilidade na função, tampouco se submetem ao regime jurídico dos servidores públicos civis do Município de Rio Azul”.

Num segundo momento, seguindo na análise dos argumentos apresentados pela municipalidade, ainda que as contratações sejam precedidas de

¹⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo. 2012. P. 583-584.

¹⁹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/r/rio-azul/lei-ordinaria/2009/50/493/lei-ordinaria-n-493-2009>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concurso público, tal fato não basta por si só para justificar a similitude entre tais categorias - ressalte-se que o concurso público é obrigatório para ambas as categorias de agentes públicos, conforme evidenciado pela própria defesa²⁰, pois “contratados em regimes jurídicos diferenciados:

Prova disso se faz com a relação do quadro funcional da Secretaria Municipal de Saúde, onde é possível comprovar que entre os profissionais lotados na referida, há uma verdadeira mescla entre Estatutários e Celetistas. Assim, como o Município detém servidores contratados sob o regime celetista, os têm, igualmente, alguns contratados no regime Estatutário, todos admitidos após regular Concurso Público, e as funções desempenhadas por esses profissionais são as mesmas, embora contratados em regimes jurídicos diferenciados.

Ora, se são contratados em regimes jurídicos diferenciados, ainda que seja factível a transposição de empregos em cargos públicos, nos termos Acórdão n.º 3219/17 - Tribunal Pleno²¹, isto é, a transformação de empregos públicos contratados para Programas Federais de Saúde da Família (PSF) em cargos públicos, desde que operada mediante lei (em sentido formal), enquanto não efetivada tal transposição, diferenciadas também são as leis e institutos jurídicos aplicáveis no momento atual, em especial, os formatos remuneratórios, a previdência e as formas de demissão.

Nessa perspectiva, o argumento de que é meramente formal a distinção entre “Estatutário” e “Celetista” não merece prosperar, pois é notória e inequívoca a distinção entre os regimes jurídicos aplicáveis a tais categorias, sendo inaplicável a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII²², da Constituição Federal.

Por via de consequência, ainda que a lei máxima do ente (Lei Orgânica Municipal) não faça distinção entre servidores celetistas e estatutários, conforme aventado na defesa do município, a Constituição Federal, lei máxima da nação, assim o faz, devendo ser peremptoriamente respeitada.

²⁰ Peça n.º 59, fl. 06.

²¹ Processo n.º 303080/15. Consulta. RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES. De julho de 2017.

²² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que toca aos demais pontos aduzidos na defesa, inclusive em relação ao envio de Projeto de Lei ao legislativo municipal, posteriormente promulgada como Lei n.º 1094/2022²³, a fim de corrigir a “irregularidade”, nos dizeres da própria defesa, vale ressaltar que já foram devidamente tratados quando do exame das razões de Agravo, cabendo trazer à baila os seguintes trechos do Acórdão - 1865/21 - STP²⁴, que se adota, inclusive, como razão de decidir, para evitar tautologia:

Nessa toada, vale refletir, a propósito, no sentido de que **se a distinção entre tais categorias é meramente formal, conforme alegado, por qual motivo a municipalidade não efetivou a contratação inicial com base em estatuto, provendo tais vacâncias com servidores efetivos?** Resta evidente que se trata de regimes jurídicos distintos e, portanto, prerrogativas e direitos de um, em regra, não são aplicáveis ao outro, sendo opção do gestor a contratação pela via que melhor atenda ao interesse público, e desde que autorizado em lei.

Já **quanto aos julgados paradigmáticos** trazidos pela defesa, “*olvidando completamente o princípio da legalidade*”, ainda que importantes e relevantes do ponto de vista social e jurídico, **tratam de situações nitidamente distintas e inaplicáveis ao caso em tela**, uma vez que versam sobre aspectos atrelados à dignidade da pessoa humana e saúde e higiene no trabalho (licença maternidade e adicional de insalubridade), assim como no tocante a aplicabilidade de piso salarial mínimo profissional, fixado, regra geral, mediante regramento trabalhista ou lei federal, conforme competência conferida à União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Mencionou, ainda, o agravante que o entendimento da justiça trabalhista é no sentido de que, caso a Lei Orgânica Municipal não disponha sobre a distinção entre servidores celetistas e estatutários, abre-se a possibilidade de extensão de benefícios a ambos. Citou, outrossim, a fim reforçar o argumento pela não distinção entre ambas as categorias, o art. 99²⁵ da Lei Orgânica Municipal, que ao final contém a expressão “servidores públicos”, em sentido amplo.

Entretanto, abstraiu o agravante do disposto no art. 98, o qual dispõe que “*O Município instituirá no âmbito de sua competência regime jurídico único e Plano de Carreira para os servidores da administração pública municipal, direta ou indireta, respeitada a autonomia de cada um dos Poderes*”. Tem-se ainda, os artigos 100²⁶ e 100-A²⁷, os quais versam

²³ Peça n.º 124.

²⁴ Processo n. 35532-0/21.

²⁵ Art. 99 Todos os direitos e garantias previstas pelo artigo 34 da Constituição Estadual, serão assegurados pelo Município aos seus servidores públicos.

²⁶ Art. 100 São estáveis, após 3 (três) anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre a obtenção de estabilidade, assim como das hipóteses de perda do cargo público, respectivamente.

Resta evidente, portanto, ao contrário do alegado, que a Lei Orgânica Municipal dispôs a respeito do regime jurídico a ser adotado pela municipalidade: o regime jurídico único, com Plano de Carreira, de provimento de cargos de caráter efetivo, com a respectiva garantia da estabilidade após decorridos 3 (três) anos de efetivo exercício.

Por derradeiro, em que pesem as justificativas apresentadas no sentido de que *“tais empregadas estão claramente desempenhando funções de assessoramento, que demandam dedicação integral à Administração Pública”*, fato é que tal situação padece de ilegalidade, pois, frise-se, **não obstante o trâmite de projeto de lei para alteração legislativa, vigente está a regra atual, que impossibilita o pagamento da citada verba a servidores não efetivos.**

Em relação ao entendimento de que os “servidores públicos” tem direito à percepção de gratificação pelo exercício de função de chefia e assessoramento, destacado no art. 34, inciso XIX²⁸ da Constituição do Estado do Paraná, elencado pela municipalidade como dispositivo justificador do pagamento da GTIDE aos empregados públicos, uma vez mais se mostra equivocado, na medida em que o próprio art. 37, inciso V, da Constituição Federal dispõe que **“as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”**.

Ou seja, o texto constitucional pontua objetivamente que as funções de confiança, que se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, serão exercidas exclusivamente por ocupantes de cargos efetivos e que os cargos em comissão serão preenchidos por servidores de carreira, respeitando os critérios

²⁷ Art. 100-A O servidor Público Municipal estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada ampla defesa.

§ 1º Invalidez por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 2º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 3º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

²⁸ Art. 34. São direitos dos servidores públicos, entre outros: [...]

XIX - gratificação pelo exercício de função de chefia e assessoramento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legais.

Já no que tange aos casos citados pela municipalidade em que o Poder Judiciário tem entendido por estender alguns direitos previstos aos estatutários e aos celetistas, a despeito da existência de autorização legislativa específica, verifica-se que são casos alheios e não guardam relação ao aspecto remuneratório de gratificação aqui em análise, pois são particularidades relacionados à necessidade de processos administrativos disciplinar para eventual desligamento de empregado público, licença maternidade, adicional de insalubridade, aplicação de piso salarial, etc.

Assim, resta evidente, do mesmo modo, a imprecisão exarada no parecer jurídico²⁹ ao equipará-los para fins de concessão de gratificações, uma vez que, como já amplamente fundamentado, inclusive no Acórdão³⁰ que julgou os recursos de Agravo apresentados nestes mesmos autos, o ocupante de cargo público efetivo possui vínculo estatutário, enquanto o ocupante de emprego público estabelece um vínculo com a Administração Pública regido, em regra, pelas leis trabalhistas gerais.

Quanto à posterior promulgação da Lei n.º 1094/2022³¹, que estabeleceu a possibilidade de pagamento de gratificações aos profissionais da saúde empregados públicos, oportuno se toma dizer que tal normativa somente produziu efeitos a partir da sua entrada em vigor, que se deu na data de sua publicação (19 de abril de 2022). Isto é, a referida lei não possui o condão de desconstituir a irregularidade já perpetuada, qual seja: a concessão da gratificação por tempo integral e de dedicação exclusiva (GTIDE), às empregadas públicas, sem previsão legal.

Portanto, dada a distinção entre as duas espécies de agentes públicos e em observância ao princípio da legalidade, ao qual a Administração Municipal está submetida, nos termos constitucionais³², conclui-se que o pagamento da referida verba, Gratificação por Tempo Integral e de Dedicação Exclusiva

²⁹ Peça n.º 12, fls. 04 a 08.

³⁰ Acórdão - 1865/21 – STP (Processo n. 35532-0/21).

³¹ Peça n.º 124.

³² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(GTIDE), aos empregados públicos do município é irregular, pois careceu de previsão legal.

Por derradeiro e não menos importante, imperioso se faz destacar a situação grave narrada na própria defesa do município carreada aos autos, a saber:

Contudo, tal decisão afetou não só as funcionárias citadas na denúncia, mas também todo o quadro de socorristas existentes no Município, os quais, em sua maioria são empregados públicos e vinham recebendo as gratificações de função e tempo integral de dedicação exclusiva há longos anos, desde o ano de 2010, mais precisamente, conforme fichas financeiras em anexo.

Ou seja, tal contexto de ilegalidade já se perpetua há vários anos, configurando evidente prejuízo ao erário municipal, pois tais pagamentos se deram ao arrepio da legislação aplicável.

Ademais, considerando, ainda, a tabela apresentada pela unidade técnica, verifica-se que no caso em tela há uma estimativa de dano ao erário na ordem de R\$ 17.210,25 (dezessete mil duzentos e dez reais e vinte e cinco centavos), valor este que se enquadra no valor mínimo de alçada fixado na Resolução n.º 60/2017³³ para fins de instauração ou processamento de processos ou procedimentos em geral.

À vista disso, entende-se cabível e indispensável a abertura de Tomada de Contas Extraordinária a fim de apurar responsabilidades e a extensão do dano em relação a todas as partes envolvidas no presente procedimento, incluindo, inclusive, a Procuradora Municipal, tendo em vista a eventual ocorrência de erro grosseiro, sendo possível, portanto, a sua responsabilização, conforme art. 32³⁴ da Lei 8.906/1994 e art. 28³⁵ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), assim como da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)³⁶.

³³ Art. 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral: [...]

§ 5º Até que sobrevenha a hipótese do § 1º, fixa-se em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor de que este dispositivo trata.

³⁴ Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria.

³⁵ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

³⁶ RESPONSABILIDADE. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8666/93. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO, ERRO GRAVE INESCUSÁVEL OU CULPA EM SENTIDO AMPLO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O advogado é passível de responsabilização “pelos atos que, no exercício profissional, praticar com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao cabo, entende-se que a cautelar suspensiva merece ser mantida, com a respectiva expedição de determinação no mesmo sentido, ao passo que, mesmo com o advento da Lei n.º 1.094/2022, que estabeleceu a possibilidade de pagamento de gratificações aos profissionais da saúde empregados públicos, a medida tem por escopo, tão somente, que o município se abstenha de efetuar pagamentos da parcela “gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (GTIDE)” aos empregados públicos municipais, sem expressa previsão legal, não impossibilitando eventuais pagamentos de verbas agora legalmente previstas.

3. RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO VOTO PARCIALMENTE VENCEDOR – CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de Denúncia formulada por EDSON PAULO KLEMNA, vereador pelo **MUNICÍPIO DE RIO AZUL**, sobre possíveis irregularidades praticadas no âmbito da administração pública municipal, em virtude da concessão de gratificações, próprias do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Municipais (Lei n.º 757/2014), a servidoras regidas pela CLT, ocupantes de cargos de regime Empregos Públicos (Lei n.º 493/2009) de Enfermeira e Agente Comunitária de Saúde.

O relator propôs voto pela procedência da Denúncia, reconhecendo a irregularidade no pagamento da verba Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (GTIDE) aos empregados públicos da municipalidade, notadamente às empregadas públicas sras. Patrícia Aparecida Sotoski Pinheiro, Ronisi de Oliveira Lutz e Maria Elaine Pacanaro. Propôs, ainda, determinação para que o Município cesse os pagamentos de quaisquer parcelas salariais a empregados públicos, sem expressa previsão legal, com a abertura de Tomada de Contas Extraordinária para apuração da extensão do dano.

dolo ou culpa”, consoante os artigos 133 da Constituição Federal e o artigo 32 da Lei 8.906/94, que estabelece os limites à inviolabilidade funcional. 2. O erro grave ou grosseiro do parecerista público define a extensão da responsabilidade, porquanto uma interpretação ampliada desses conceitos pode gerar indevidamente a responsabilidade solidária do profissional pelas decisões gerenciais ou políticas do administrador público. 3. A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador. (...) (destacou-se) (MS 35196 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 12/11/19).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o voto, divirjo da proposta apresentada, somente pela não instauração de Tomada de Contas Extraordinária, pois observo que os valores foram recebidos de boa-fé e possuem natureza alimentar.

Considerando que a inconformidade apurada não é oriunda de conduta praticada pelas servidoras, tampouco se tem notícia de que estas tinham ciência de que estavam recebendo parcela indevida, entendo que os valores não devem ser objeto de devolução.

Ainda que a falta da reposição ao erário contrarie o princípio da supremacia do interesse público, entendo que, diante da boa-fé, bem como na hipótese de pagamento de caráter alimentar, a devolução de pagamentos considerados irregulares é indevida.

É este o entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A IMEDIATA INTERRUPTÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. NATUREZA ALIMENTAR E A PERCEPÇÃO DE BOA-FÉ AFASTAM A RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A REVOGAÇÃO DA LIMINAR. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido do **descabimento da restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé.** (Precedentes: MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 13/6/2008; AI 490.551-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 3/9/2010) 2. A boa-fé na percepção de valores indevidos bem como a natureza alimentar dos mesmos afastam o dever de sua restituição. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 25921 AgR-segundo. Rel. Min. Luiz Fux – j. 08.09.2015 -p. 28.09.2015)

E:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO ANTERIOR DA SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCORPORAÇÃO DA VANTAGEM DE 13,23% PELOS *SERVIDORES PÚBLICOS* DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. LEI 10.698/2003. NATUREZA ALIMENTAR E PERCEPÇÃO DE *BOA FÉ*. MARCO TEMPORAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERRUPTIVO. CESSAÇÃO DA *BOA-FÉ*. TERMO INICIAL DA DEVOLUÇÃO. RESPEITO AOS LIAMES SUBJETIVOS DA CONTROVÉRSIA. DECISÃO FIRMADA NA RCL 24.271. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Consoante firme entendimento desta Suprema Corte, descabe a “*restituição* de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o *servidor público* está de *boa-fé*” (MS 25.921/DF- AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É que o reconhecimento posterior da ilegalidade de revisão remuneratória “não determina, automaticamente, a *restituição* ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.” (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008). 2. In casu, a decisão monocrática agravada não afasta a ilegalidade relativa ao pagamento dos referidos reajustes de 13,23%. Em tal ponto, o Tribunal de Contas da União proferiu entendimento notoriamente acertado, tal como expressamente me manifestei no exame liminar da questão nos autos do MS 34.921/DF. 3. Ao revés, a controvérsia jurídica posta em debate versa acerca de 2 (dois) pontos: (i) primeiro, se há ou não *boa-fé* por parte dos membros da ASSTJ, no tocante aos valores recebidos em 2 de março de 2016; (ii) segundo, caso a resposta à questão anterior seja afirmativa, qual o marco temporal a ser considerado para sua caracterização. 4. Deveras, quanto ao primeiro ponto, não se apresenta razoável presumir que servidores do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, ao receberem decisão administrativa válida concedendo tal revisão remuneratória, de caráter alimentar, proferida por instância hierárquica máxima do órgão, estariam de má-fé na ausência qualquer ordem superior (judicial ou administrativa) determinando o contrário. 5. Consectariamente, cuida-se de hipótese de interpretação legal por autoridades competentes para tanto apta a nortear todos os servidores envolvidos, tanto os encarregados de tal pagamento, quanto os receptores de tais montantes. Ora, presume-se que a decisão administrativa emanada está em conformidade com as disposições legais vigentes e não o contrário, razão pela qual descabe falar de má-fé dos servidores do Superior Tribunal de Justiça ou do Conselho da Justiça Federal. 6. Quanto ao segundo ponto, impende questionar qual seria o marco temporal correto quanto ao momento em que se cessou a *boa-fé* dos servidores que receberam tais valores? (a) em 14/3/2016 (marco temporal adotado pelo TCU no ato coator), dia em que publicada a decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na Rcl 14.872 – tese defendida pela agravante; ou (b) em 13/6/2016 (marco temporal adotado por mim, na decisão hostilizada), dia em que publicada a decisão liminar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso na Rcl 24.271/DF. 7. No afã de solucionar a questão, ao perscrutar os autos das referidas Reclamações, resta claro que, em sede liminar, o Ministro Gilmar Mendes sequer mencionou a situação dos servidores do STJ e do CJF. Ao contrário, na Rcl 14.872, restringiram-se os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efeitos da decisão às questões correlatas à decisão administrativa proferida pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, nos autos do Processo nº 2007.34.00.041467-0. Em verdade, mesmo ao ser instado pela União (ora agravante) para se manifestar especificamente acerca da possibilidade de extensão dos efeitos decisórios aos outros órgãos do Poder Judiciário (dentre eles, o CJF e o STJ), o Ministro Relator expressamente indeferiu, em sede meritória e definitiva, tal pleito extensivo, formulado no aditamento da inicial. 8. Mercê de (i) a União ter pleiteado especificamente a extensão dos efeitos decisórios adotados na Rcl 14.872 aos servidores do STJ e do CJF, porém, o Ministro Gilmar Mendes tê-lo expressamente indeferido; bem como de (ii) a União ter ingressado com reclamação específica (Rcl 24.271) para avaliar a correção e a legalidade da decisão administrativa que autorizou tal revisão remuneratória aos servidores dos mencionados órgãos; não há razão para supor que pela publicidade que foi dada à decisão liminar proferida na Rcl 14.872, não mais se poderia falar em presunção de *boa-fé* a partir desta data. Pelo contrário, a publicidade de tal decisão leva a crer que a Corte Superior de Justiça, bem como o Conselho da Justiça Federal, não teriam sido englobados pelo dispositivo do decisum, pois sua inclusão foi expressamente rechaçada pelo eminente Relator. 9. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 36227 AgR – Rel. Min. Luiz Fux – j. 03/04/2020 -p. 15/05.2020)

Para além da análise jurídica, pondero que, no presente caso, o total do valor pago totaliza R\$ 17.210,25, realizado em parcelas, na sua esmagadora maioria, de pequenos montantes e por poucos meses (instrução n. 5174/22, peça 120):

NOME	JAN/21	FEV/21	MARÇO/21	ABRIL/21
Patrícia Aparecida Sotoski Pinheiro	R\$ 738,08	R\$ 775,00	R\$ 775,00	R\$ 775,00
Ronisi de Oliveira Lutz	R\$ 442,85	R\$ 465,00	R\$ 465,00	R\$ 465,00
Maria Elaine Pacanaro	R\$ 3.077,33	R\$ 3.077,33	R\$ 3.077,33	R\$ 3.077,33
TOTAL	R\$ 4.258,26	R\$ 4.317,33	R\$ 4.317,33	R\$ 4.317,33
TOTAL GERAL				R\$ 17.210,25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste aspecto, considerando o tempo de tramitação processual, até o trânsito em julgado definitivo do feito, entendo que a instauração de Tomada de Contas Extraordinária se mostra mais custosa à administração, frente ao possível dano a ser apurado.

4. VOTO PARCIALMENTE VENCEDOR – CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Diante do exposto, divergindo do voto condutor, proponho a não instauração de Tomada de Contas Extraordinária. No mais, acompanho o relator.

5. VOTO PARCIALMENTE VENCIDO – CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante todo o exposto, com fulcro nos artigos 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Denúncia, reconhecendo a irregularidade no pagamento da verba Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (GTIDE) aos empregados públicos da municipalidade, notadamente às empregadas públicas Sra. Patrícia Aparecida Sotoski Pinheiro, Sra. Ronisi de Oliveira Lutz e Sra. Maria Elaine Pacanaro;

Pela expedição de **DETERMINAÇÃO**, a fim de que o Município cesse os pagamentos de quaisquer parcelas salariais a empregados públicos, sem expressa previsão legal.

Para além, por entender não ser este o procedimento adequado à apuração de eventual dano ao erário, **DEIXO** de aplicar qualquer medida sancionatória e **PUGNO** pela abertura de Tomada de Contas Extraordinária, a fim de que, no citado procedimento específico, seja apurada a extensão do dano e, por conseguinte, fixada a responsabilização das partes envolvidas, abarcando, inclusive, a Procuradora do Município, tendo em vista a possível ocorrência de erro grosseiro no parecer exarado.

Nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(CMEX), para as anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento do feito.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I - Conhecer a Denúncia, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com fulcro nos artigos 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, julgar pela **PROCEDÊNCIA**, reconhecendo a irregularidade no pagamento da verba Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (GTIDE) aos empregados públicos da municipalidade, notadamente às empregadas públicas Sra. Patrícia Aparecida Sotoski Pinheiro, Sra. Ronisi de Oliveira Lutz e Sra. Maria Elaine Pacanaro;

II - Expedir **DETERMINAÇÃO**, a fim de que o Município cesse os pagamentos de quaisquer parcelas salariais a empregados públicos, sem expressa previsão legal;

III - Determinar, nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto parcialmente vencedor).

O Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (voto parcialmente vencido) propôs o conhecimento e procedência, com expedição de determinação e instauração de tomada de contas extraordinária para apuração do dano ao erário, sendo acompanhado pelo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente