TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	193972/23
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO PROTEGER
INTERESSADO:	ANTONIO CARLOS MARTINI MINO, ARI MARCOS BONA
ADVOGADO / PROCURADOR:	RAFAEL BARONI
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 1583/24 - Segunda Câmara

Prestação de contas anual da Fundação Proteger, exercício de 2022. Cumulação de gratificações indevidas. Regularidade com ressalva.

RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas da Fundação Proteger, relativas ao exercício de 2022, de responsabilidade dos senhores Ari Marcos Bona e Antonio Carlos Martini Mino.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 2052/23-CGM (peça 6), opinou pela irregularidade das contas, com aplicação de multa ao gestor, subsidiada nas considerações do relatório do Controle Interno do ente (peça 4), o qual apontou as seguintes irregularidades:

> *Com relação à atividade "02" observou-se uma possível irregularidade na liquidação e pagamento do "Empenho nº 407/2022" o qual se trata, conforme histórico do próprio empenho "Nº da Notificação de Lançamento: 11.16.23.29.30.49-80 - referente a atraso na entrega da DCTF.";*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

a) Considerando que a realização de despesas com "juros e multas", uma vez que não traduzem o caráter público e não guardam relação com a definição de despesas de custeio, em afronta aos art. 4º e 12, § 1º da Lei nº 4.320/64;

b) Considerando ainda que os juros e multas são despesas alheias ao orçamento, onde tradicionalmente descrevem uma suposta "desídia no planejamento e execução de tarefas administrativas desempenhadas pelos servidores públicos";

c) Considerando ainda que o pagamento de juros e multas incidentes decorrentes do pagamento de obrigações em atraso, pressupõe o ônus aos cofres públicos, em face de ato de gestão antieconômico;

d) Restando dessa forma prejudicado este item, impossibilitando considerá-lo regular para esta Controladoria Interna;

Com relação à atividade "09" observou-se uma possível irregularidade no pagamento em folha para a servidora efetiva "Simone da Silva Marques" a título de sobreaviso, conforme lançamentos em folha de pagamento com código "43 – Sobreaviso Nível Superior";

a) A suposta irregularidade do pagamento desta verba para a servidora está condicionada pelo motivo da mesma estar na época, desempenhando a designação de comissionada no cargo de Coordenadora de Departamento, conforme Decreto 8848/2021;

b) (...)

c) (...) de forma alguma a servidora poderia perceber remuneração de designação de função gratificada comissionada cumulado com "Sobreaviso Nível Superior", fato este claro inclusive por perceber em seu recibo mensal lançamentos com código "166 - Grat. Exercício de Cargo em Comissão".

Ainda com relação à atividade "09" observou-se uma possível irregularidade no pagamento em folha para a servidora efetiva "Cleide Maria Grande Moreira" a título de Gratificação por Encargo Especial, conforme lançamentos em folha de pagamento com código "117 – Gratif. Encargo Especial" nomenclatura esta usada no mês 06/2022 e posteriormente foi usada outro código "459 – Gratif. Art. 78. III";

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

> *a) No entendimento desta Controladoria o percebimento da gratificação especial que trata o Art. 78, III da referida lei municipal não se pode acumular com a gratificação já recebida a título de "DEDICAÇÃO EXCLUSIVA", pois não haveria possibilidade da servidora se dedicar exclusivamente a sua função já desempenhada, para assumir ainda assim mais uma coordenação, pois a referida gratificação de coordenação visa remunerar um novo exercício, se revelando impossível o seu recebimento em conjunto.*

Em sede de contraditório (peça 24), o jurisdicionado defendeu a possibilidade de acumulação de adicionais pela servidora Simone da Silva Marques (sobreaviso nível superior com "gratificação opcional pelo exercício de cargo em comissão").

Apontou que a função de coordenador de departamento assume a feição de cargo em comissão, em face do art. 18, da Lei nº 2771/2017, com a redação dada pela Lei nº 2934/2019. Indica que o regime de trabalho próprio dos cargos em comissão era o de dedicação exclusiva, conforme preceitua o art. 13, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 120/20, e que o art. 92, § 2º, da mesma lei assevera que a *gratificação de dedicação exclusiva será concedida no percentual de 100% (cem por cento) do vencimento do servidor, sendo vedado outro vínculo empresarial e/ou laborativo público ou privado, mediante preenchimento de declaração conforme Anexo II, fornecida pelo Departamento de Pessoal."*

Assim, argumentou que o Regime de Dedicação Integral, ou de Tempo Integral – RTI implica na circunstância de o servidor municipal ficar à disposição da Administração Pública para o efetivo exercício das funções a ele atribuídas, inclusive em horário que não corresponda à jornada normal de trabalho (*vide* o artigo 13-A, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 120/2020), razão pela qual concluiu que, segundo o ordenamento jurídico vigente à época dos fatos, o regime que incidia sobre os servidores ocupantes de cargos comissionados era o de dedicação exclusiva e não o regime de tempo integral.

Esclareceu que, ainda que laborasse em regime de dedicação exclusiva, a servidora Simone da Silva Marques não auferia o adicional remuneratório correspondente, identificado na Lei Complementar nº 120/2020 por gratificação de dedicação exclusiva. Por conseguinte, sustenta que não havia

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

impedimento para que a servidora em questão fosse remunerada com o adicional de sobreaviso e/ou com a gratificação opcional pelo exercício de cargo em comissão, visto que somente o servidor municipal que percebe a gratificação de dedicação exclusiva não pode auferir as vantagens pecuniárias retro mencionadas, em conformidade com preconizado pelo art. 92, parágrafo 4º, da Lei Complementar nº 120/2020[1].

Asseverou, ainda, que o adicional de sobreaviso e/ou a gratificação opcional pelo exercício de cargo em comissão não são concedidos com amparo nos mesmos fundamentos fáticos e/ou jurídicos, em consonância com o regramento normativo que se depreende da Lei Complementar nº 120/2020, motivo pelo qual não se pode cogitar acúmulo indevido de gratificações.

No tocante à irregularidade na cumulação da gratificação por encargo especial com gratificação de dedicação exclusiva pela servidora Cleide Maria Grande Moreira, o jurisdicionado alegou que o pagamento da gratificação por encargo especial está regulamentado no art.78[2], da Lei Complementar nº 120/2020 e as razões pelas quais não há impeditivo para a percepção concomitante dos acréscimos remuneratórios enfocados são os mesmos expostos nos parágrafos anteriores.

Relativamente à liquidação e pagamento do Empenho nº 407/2022, apontou que o ente instaurou o Memorando Interno nº 5435/23, a fim de apurar a responsabilidade funcional pelo atraso na entrega da DCTF, com o consequente pagamento de juros e multa. Informou que a servidora Karin Cristini Nascimento Tome assumiu a responsabilidade pelo atraso na referida entrega, bem como se propôs a efetuar o ressarcimento dos valores despendidos por meio do Empenho nº 407/22, o que restou integralmente comprovado, por intermédio do desconto de 5 parcelas de R$100,00 efetuados diretamente na remuneração da servidora.

Ressaltou que a assessoria jurídica da Fundação Proteger concluiu pela legalidade do pagamento do “Adicional de Sobreaviso” à Simone (doc. nº 5,

[1] “Art. 92. (...) § 4º Ao servidor que auferir a gratificação prevista no § 2º deste artigo, fica vedado o pagamento do adicional por horas extraordinária de trabalho, adicional de plantão, adicional de sobreaviso e as gratificações previstas nos incisos I, II e III do art. 77 desta Lei.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

peça 24). Postulou o afastamento da multa ao gestor em razão das disposições constantes nos arts. 22 e 28, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), eis que ausentes o dolo ou erro grosseiro do agente.

Em nova manifestação, a Fundação Proteger e Antônio Carlos Martini Mino (peça 43) afirmaram que as irregularidades apontadas foram perpetradas durante a gestão do senhor Ari Marcos Bona, conforme comprova o ato de sua nomeação para o cargo, datado de 1/12/2022 (Decreto Municipal nº 9991/22). Assim, pleitearam a isenção de responsabilidade do senhor Antônio Carlos Martini Mino.

Em análise conclusiva (Instrução nº 494/24-CGM, peça 44), a unidade técnica considerou regularizada a impropriedade relativa ao atraso na entrega da DCTF, tendo em vista que o responsável adotou medidas para o saneamento do apontamento, opinando pela ressalva quanto a este ponto.

Manifestou-se pelo afastamento da responsabilidade do Sr. Antônio Carlos Martini Mino, uma vez que os fatos apontados no relatório do controle interno ocorreram em período anterior ao de sua gestão, porém, manteve o opinativo pela irregularidade das contas, em razão da cumulação indevida das gratificações auferidas pelas duas servidoras apontadas, pois, na concepção da unidade técnica, uma vez investida em um cargo comissionado, a servidora estaria submetida, *a priori*, ao regime de dedicação integral, independentemente da existência de alguma lei nesse sentido, além da vedação de estipulação legal de pagamento de gratificação a título de hora extra, bem como o pagamento concomitante de gratificação por tempo integral ou dedicação exclusiva aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança, consoante previsão expressa dos itens VIII-A e VIII-C, do Prejulgado nº 25 desta Corte. Ao final, sugeriu a aplicação de multa ao responsável.

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº 147/24-7PC (peça 45), manifestou-se no mesmo sentido.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, acato a defesa apresentada por Antônio Carlos Martini Mino, que foi nomeado presidente da Fundação Proteger somente em 01/12/2022 (peça 43), após a concretização das irregularidades constatadas. Não havendo qualquer apontamento relativo ao período sob sua responsabilidade, suas contas devem ser julgadas regulares.

A impropriedade concernente ao atraso na entrega da DCTF, com a consequente incidência de juros e multa, foi devidamente saneada, em razão do integral ressarcimento dos valores assumidos pela servidora responsável (peça 32). Considerando que os gestores não tiveram responsabilidade sobre o ocorrido, este fato não deve nem sequer ser objeto de ressalva em suas contas.

Também não configura impropriedade a acumulação da gratificação por dedicação exclusiva e da gratificação por encargo especial pela servidora Cleide Maria Grande Moreira.

A gratificação por encargo especial recebida pela servidora é prevista no art. 78, III, da Lei Municipal nº 120/2020 (redação vigente à época):

> Art. 78. A gratificação por encargo especial prevista no inciso XVI do artigo 76, será paga nos seguintes valores, percentuais e requisitos:
>
> [...]
>
> III – R$755,00 (setecentos, cinquenta e cinco reais) para servidores que exercerem a coordenação de programas desde que previamente regulamentados em legislação e unidades de acolhimento;
>
> [...]
>
> § 3º Os valores previstos nos incisos I ao XIV, serão reajustados anualmente nos mesmos percentuais aplicáveis aos servidores públicos municipais.

A gratificação por dedicação exclusiva é prevista no art. 92 da mesma lei:

> Art. 92. O regime de tempo integral ou de dedicação exclusiva poderá ser aplicado no interesse da Administração aos cargos efetivos, em razão da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

> essencialidade, complexidade, responsabilidade de determinadas funções ou atribuições, bem como as condições de natureza ou do trabalho das unidades administrativas correspondentes.
>
> [...]
>
> § 2º A gratificação de dedicação exclusiva será concedida no percentual de 100% (cem por cento) do vencimento do servidor, sendo vedado outro vínculo empresarial e/ou laborativo público ou privado, mediante preenchimento de declaração conforme Anexo-II, fornecida pelo Departamento de Pessoal.
>
> […] § 4º Ao servidor que auferir a gratificação prevista no § 2º deste artigo, fica vedado o pagamento do adicional por horas extraordinária de trabalho, adicional de plantão, adicional de sobreaviso e as gratificações previstas nos incisos I, II e III do art. 77 desta Lei".

Apesar de a lei vedar expressamente o recebimento cumulado da gratificação de dedicação exclusiva com o pagamento horas extras, adicionais de plantão ou sobreaviso e as gratificações previstas no art. 77 da lei, não há vedação expressa à acumulação da dedicação exclusiva com a gratificação por encargo especial.

Também não deve prevalecer o entendimento do controle interno segundo o qual "*não haveria possibilidade da servidora se dedicar exclusivamente a sua função já desempenhada, para assumir ainda assim mais uma coordenação, pois a referida gratificação de coordenação visa remunerar um novo exercício, se revelando impossível o seu recebimento em conjunto*".

Isso porque a dedicação exclusiva é assegurada em benefício da administração, e não das funções do cargo efetivo ocupado pelo servidor. Se um servidor que não exerce encargo especial pode exercer atribuições tão relevantes a ponto de a administração considerar necessária a dedicação exclusiva, não haveria por que não reconhecer a mesma necessidade em relação a um servidor que exerce tal encargo, que inclui atividades presumivelmente ainda mais relevantes.

Deve-se observar, ainda, que o valor da gratificação de dedicação exclusiva pago à servidora (R$ 5.093,21) era muito superior ao valor da gratificação por encargo especial (R$ 925,49), de modo que não se poderia alegar que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

gratificação por encargo especial seria suficiente para compensar a servidora pela dedicação exclusiva que o encargo especial a ela atribuído supostamente incluiria.

Desse modo, não há qualquer ilegalidade na acumulação das duas gratificações.

Todavia, conforme apontado pela unidade técnica, a acumulação da gratificação referente ao exercício de cargo em comissão e o adicional de sobreaviso nível superior pela servidora Simone da Silva Marques contraria o ordenamento jurídico.

O art. 101 da Lei Complementar nº 120/2020 estabelece que o "*adicional de sobreaviso é destinado aos servidores que permanecerem à disposição em caso de necessidade do Município, fora do horário normal de expediente, conforme escala, para eventuais atendimentos".*

A servidora, enquanto investida em um cargo comissionado, estava submetida ao regime de dedicação integral, consoante entendimento consolidado por esta Corte de Contas:

> (...) em razão da natureza especial, o cargo em comissão poderá exigir que o trabalho seja feito fora do horário normal de expediente: Consulta. Câmara Municipal. Recomposição de remuneração de Vereador. Precedente Acórdão 328/08. Concessão de hora extra a Diretor Geral da Câmara. Inadmissibilidade. Cargo em comissão. (...) Quanto ao pagamento de hora extra ao Diretor Geral da Câmara Municipal, partindo-se do princípio de que se trata de cargo em comissão, descabe o pagamento da verba em questão. Em cargos dessa natureza presume-se a existência de trabalho fora dos horários de expediente. Assim, a concessão de tal gratificação apresentaria incompatibilidade com a essência própria dos cargos
>
> Acórdão nº 3727/18 – Tribunal Pleno, Consulta n° 596412/16

São aplicáveis ao caso sob análise as vedações dispostas no item VIII do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, retificado pelo Acórdão nº 3212/21, que trata do provimento dos cargos em comissão e funções de confiança, *in verbis*:

> VIII. É vedado(a): a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

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

Posto isso, verifica-se a irregularidade na cumulação das gratificações concedidas à servidora Simone da Silva Marques, que ocupava cargo comissionado, em razão da semelhança entre a natureza das verbas remuneratórias (hora extra, gratificação por tempo integral/dedicação exclusiva e adicional de sobreaviso).

Todavia, tal impropriedade isoladamente não tem gravidade suficiente para levar à irregularidade das contas, que pode ocasionar severas consequências jurídicas ao gestor.

Em primeiro lugar, porque não há vedação expressa na legislação local para a acumulação das duas verbas;

Em segundo lugar, porque os entendimentos jurisprudenciais aqui colecionados se referem à impossibilidade de o ocupante de cargo em comissão receber o pagamento de horas extras, gratificação por tempo integral ou dedicação exclusiva, e não adicional de sobreaviso, que tem natureza jurídica semelhante;

Em terceiro lugar, porque a Lei Complementar 120/2020, na redação então vigente, previa apenas que os cargos em comissão seriam exercidos no regime de dedicação exclusiva. Apenas a partir da edição da Lei Complementar 182/2023 foi incluído o art. 13-A, e a lei passou a prever a aplicação do regime de trabalho de tempo integral ao cargo de provimento em comissão, estabelecendo expressamente a necessidade de o servidor comissionado ficar à disposição da Administração Pública para o efetivo exercício das funções também em horário que não corresponda à jornada normal de trabalho;

Em quarto lugar, porque a acumulação foi apoiada em parecer jurídico (peça 29), que considerou legal a acumulação;

Em quinto lugar, pela baixa materialidade dos valores envolvidos, pois o valor gratificação pelo exercício de cargo em comissão, que foi pago ao longo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

de oito meses, era de apenas R$ 2.303,56 mensais, inferior ao adicional de sobreaviso.

Por essas razões, a impropriedade pode ser objeto de mera ressalva nas contas, e deve ser afastada a multa sugerida, por não restar configurada a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do gestor, conforme exigido pelo art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

VOTO

Pelo exposto, com fundamento no artigo 16, III, “a” e “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, proponho:

a) julgar regulares as contas do exercício de 2022 do senhor Antônio Carlos Martini Mino;

b) julgar **regulares com ressalva** as contas do exercício de 2022 do senhor Ari Marcos Bona, em razão da cumulação indevida das gratificações auferidas pela servidora Simone da Silva Marques;

c) encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da presente decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as anotações devidas e demais providências necessárias, e, em seguida, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento dos autos.

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 Substituto **TIAGO ALVAREZ PEDROSO**, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7

I- Julgar regulares as contas do exercício de 2022 do senhor Antônio Carlos Martini Mino;

II- julgar **regulares com ressalva** as contas do exercício de 2022 do senhor Ari Marcos Bona, em razão da cumulação indevida das gratificações auferidas pela servidora Simone da Silva Marques;

III- encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da presente decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as anotações devidas e demais providências necessárias, e, em seguida, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 13 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.SDJ7