



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 124732/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE
INTERESSADO: ARIVAL GONCALVES FERREIRA, ARLETE LATZUK PENNA, CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE, CLARICE NUNES PEREIRA, CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE PARANA CENTRO, JOAO ALEX DAMIAO, JOSE VALDIVINO GOMES, LEANDRO CARLOS BOSKA, MAICOL GEISON CALLEGARI RODRIGUES BARBOSA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3277/25 - Tribunal Pleno

Representação. Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste. Alegação de impropriedade em projeto de lei relativo à criação de cargos comissionados. Incorrência. Servidor cedido a consórcio. Exercício concomitante das funções de contador no órgão cedente e cessionário. Pagamento de remuneração pelas duas entidades. Impossibilidade. Violação do artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal. Procedência e determinação.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de representação formulada pelos vereadores ARLETE LATZUK PENNA, ARIVAL GONÇALVES FERREIRA, JOÃO ALEX DAMIÃO e JOSÉ VALDIVINO GOMES, por meio da qual noticiam supostas irregularidades no quadro de pessoal da CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE.

Na inicial (peça 3), os representantes alegam que: (i) a Presidente da Casa Legislativa apresentou o Projeto de Lei n.º 10/2018, cujo objeto versa sobre a estrutura de cargos, carreiras e o sistema de remuneração dos servidores do Poder Legislativo Municipal, o qual contempla a criação de cargos que, segundo sua análise, não se mostram necessários ao adequado funcionamento da Câmara; (ii) o aspecto que despertou maior preocupação foi a previsão de remuneração para os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargos em comissão, o que motivou a apresentação de emendas parlamentares com o intuito de suprimir tais criações e possibilitar a discussão dos valores propostos, já que a Casa já dispõe de servidores efetivos, alguns dos quais com carga horária de vinte horas semanais, que recebem gratificações por dedicação exclusiva; (iii) diante da natureza e da demanda das atividades legislativas, as nomeações previstas no projeto seriam desnecessárias, além de implicarem aumento de despesa pública, sem que tenha sido realizado estudo prévio quanto ao impacto contábil e orçamentário da medida; (iv) o cargo de assessor legislativo, criado pelo projeto em questão, estaria invadindo as atribuições legais do assessor jurídico concursado, cuja atuação compreende a elaboração de pareceres, estudos técnicos e assessoramento à Mesa Diretora — competências que, por força legal, são exclusivas do servidor efetivo; (v) o contador da Câmara, LEANDRO CARLOS BOSKA, servidor concursado e beneficiário de gratificação por dedicação exclusiva, exerce simultaneamente função em outra entidade pública, no CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARANÁ CENTRO (CIS PARANÁ CENTRO), onde atua como contador responsável, tendo recebido, por meio de compra direta, o montante de R\$ 38.500,00 no exercício de 2018, conforme dados extraídos do portal da transparência da referida entidade, não tendo sido possível acessar o Portal da Transparência da Câmara para verificar a eventual duplicidade de fontes remuneratórias.

Por meio do Despacho n.º 229/2019 (peça 5), o feito foi encaminhado para a manifestação preliminar do ente e do servidor antes epigrafado.

Em sua defesa preliminar (peça 12), LEANDRO CARLOS BOSKA afirmou que: (i) é servidor efetivo desde 2014, com carga horária de oito horas semanais e estabilidade adquirida em 2017; (ii) não recebe gratificação por dedicação exclusiva, como alegado, mas sim adicional por formação especializada, previsto em lei municipal; (iii) eventualmente, diante da insuficiência de sua carga horária para o exercício de suas funções, recebe horas extras, quando necessário, devidamente autorizadas; (iv) foi cedido legalmente ao CIS PARANÁ CENTRO por meio de portaria da Câmara, com base na Lei Orgânica Municipal e no Estatuto do consórcio; (v) optou por receber sua remuneração diretamente do consórcio, conforme previsto no estatuto da entidade; e (vi) o Portal de Transparência se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encontra ativo e funcional, existindo eventuais falhas pontuais e temporárias, podendo os vereadores terem se utilizado de outros meios legais para exercer a fiscalização.

Por sua vez, a CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE (peça 21) destacou que: (i) o Projeto de Lei n.º 10/2018 apenas promoveu adequações conforme orientação desta Corte, notadamente do seu Prejulgado n.º 25, tendo seguido os trâmites legais, com parecer jurídico e contábil, incluindo estimativa de impacto orçamentário e financeiro, e sido analisado pelas comissões competentes, inclusive com participação e assinatura de um dos vereadores denunciante, culminando na Lei Municipal n.º 527/2018, sancionada pelo Poder Executivo; (ii) quanto ao suposto acúmulo de cargo e à deficiência no Portal da Transparência da Câmara, foram reeditados os mesmos argumentos já expendidos pelo servidor LEANDRO CARLOS BOSKA.

A representação foi recebida (Despacho n.º 434/2019, peça 33) e determinada a citação dos interessados (CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE; CLARICE NUNES PEREIRA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal à época da referida alteração legislativa; CIS PARANÁ CENTRO; MAICOL GEISON CALLEGARI RODRIGUES BARBOSA, na qualidade de gestor do referido consórcio quando da cessão funcional do servidor; e LEANDRO CARLOS BOSKA).

O CIS PARANÁ CENTRO, intervindo no feito (peça 45), salientou: (i) a legalidade da cessão de servidor, que se encontrou amparada na legislação aplicável à espécie, notadamente na Lei Federal n.º 11.107/2005 e seu regulamento Decreto n.º 6.017/2007, no Protocolo de Intenções firmado entre os municípios consorciados, no Estatuto do consórcio e na Lei Orgânica do MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DO OESTE (artigo 79, parágrafo único), que permitem a cessão de servidores e no caso em específico desse agente, ele foi cedido legalmente por meio da Portaria n.º 8/2018, após solicitação formal do consórcio; (ii) o servidor permanece vinculado ao seu regime original (estatutário) e sua remuneração paga pelo consórcio não configura vínculo novo, conforme legislação vigente, não recebendo ele gratificação por dedicação exclusiva, que sequer existe na legislação municipal; (iii) a cessão foi motivada pela necessidade de profissional qualificado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para a função contábil, devido à complexidade e responsabilidade técnica; (iv) após a cessão, o consórcio passou a cumprir integralmente suas obrigações legais, como envio de dados ao este Tribunal de Contas e publicação de relatórios; e (v) os representantes demonstram desconhecimento da legislação, a explicitar uma denúncia de cunho político, infundada e sem provas.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO OESTE e CLARICE NUNES PEREIRA, embora tenham enviado suas defesas em petições autônomas (peças 56 e 70), são estritamente similares e reproduzem os mesmos argumentos já apresentados pela municipalidade quando da sua manifestação preliminar.

LEANDRO CARLOS BOSKA (peça 83) também reeditou suas alegações já vertidas em sede preliminar.

A então Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (Instrução n.º 4518/2022, peça 95) opinou pela improcedência da representação, *“já que não se verificaram quaisquer irregularidades na aprovação do Projeto de Lei n. 010/2018 como também na Lei Municipal n. 527/2018”*, com recomendação (*“para que providencie o termo de cessão do servidor LEANDRO CARLOS BOSKA com o Consórcio de Saúde Paraná Centro, regulamentando em tal documento, entre outros aspectos, os direitos e deveres do servidor, o prazo de cessão, a que órgão pertence o ônus financeiro em caso de pagamento de verba salarial, o local de trabalho e a carga horária”*) e determinação (*“para que, por meio de lei, preveja os casos, condições e percentuais de cargos comissionados destinados a servidores públicos efetivos da entidade”*).

De igual forma, o Ministério Público de Contas - MPC (Parecer n.º 990/2022, peça 96), que não se opôs à aposição da recomendação e da determinação.

Apesar desses opinativos, constatei que a existência de indícios de que não houve a alegada cessão funcional, mas sim o exercício concomitante das funções contábeis tanto perante a Câmara quanto perante o consórcio, e determinei (Despacho n.º 213/2023, peça 97) o encaminhamento dos autos à então CGM para nova instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revendo seu opinativo anterior, a então CGM (Instrução n.º 2994/2023, peça 99) opinou pela procedência parcial da representação, em razão do reconhecimento da simulação de cessão funcional e da acumulação inconstitucional de cargos públicos, com a expedição de determinações ao ente consorcial para que providencie as pertinentes rescisões contratuais com LEANDRO CARLOS BOSKA, interrompendo, conseqüentemente, os pagamentos a ele destinados, com vistas à cessação do exercício do acúmulo ilegal de cargos públicos, e comprove as providências destinadas ao preenchimento do cargo de assessor contábil por concurso público. A unidade técnica ainda recomendou *“encaminhamento à CGF para ciência e, se assim entender, para que acione os mecanismos de fiscalização junto à CAGE ou à unidade que entender competente para a apuração dos fatos aqui considerados”* (fls. 11).

Por meio do Despacho n.º 796/2023 (peça 100), determinei o envio dos autos à CGF, a qual (Despacho n.º 868/2023, peça 102) remeteu o feito à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) para manifestação e providências.

A CAGE (Instrução n.º 242/2023, peça 103) sugeriu que os pontos levantados pela CGM sejam apurados no âmbito no presente expediente, inclusive porque aquela unidade técnica possui, através da denúncia, mecanismos de fiscalização similares ao da CAGE (solicitação e análise de documentos), e até mesmo a possibilidade de verificação *in loco*.

Ato contínuo, o feito foi remetido ao Ministério Público de Contas – MPC (Parecer n.º 99/2025, peça 105), que recomendou, em vista as novas evidências apuradas durante a fase de instrução e com o objetivo de prevenir eventual alegação de nulidade processual, a intimação do consórcio e da Câmara, para que apresentem suas defesas em relação às constatações realizadas pela CGM, além da intimação de LEANDRO CARLOS BOSKA, a fim de que exerça o direito ao contraditório, diante da possível simulação de cessão funcional, envolvendo acumulação inconstitucional de cargos e remunerações.

A diligência foi acatada (Despacho n.º 140/2025, peça 106), tendo sido determinada a intimação dos interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O CIS PARANÁ CENTRO (peça 115) reapresentou os mesmos argumentos outrora declinados, aduzindo apenas que inexistiu *“qualquer tipo simulação de cessão, acúmulo de cargo ou falta de prestação de serviços, tendo em vista que o consórcio está totalmente em dia com suas obrigações legais e com a prestação de contas aprovada”* e que *“o servidor presta serviço semanal parcial 4 hs semanais, não havendo jornada excessiva muito menos simulação de cessão funcional, acúmulo de cargo ou prejuízo ao erário, tendo em vista a efetiva prestação de serviços realizados pelo servidor como pode ser constatado através do usuário do sistema TCE-PR”* (fls. 6).

Houve pedido de prorrogação do de resposta pela Câmara (peça 122), no entanto, juntamente com esse foi apresentada nova defesa (peça 123).

LEANDRO CARLOS BOSKA encaminhou nova manifestação (peça 129), sem inovação argumentativa.

A então CGM (Instrução n.º 1190/2025, peça 136), após considerar que o consórcio afirmara ter recebido o servidor em cessão parcial, correspondendo a quatro horas semanais e que a instrução precedente identificou que o servidor cumpre reiteradamente horas extraordinárias junto à Câmara, opinou por nova intimação da entidade, desta vez na pessoa de sua atual presidente, no endereço da entidade.

Negada a diligência pleiteada pela unidade técnica (Despacho n.º 509/2025, peça 137).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS (Instrução n.º 73/2025, peça 139) diante da inalteração fática e jurídica desde a instrução conclusiva da peça 99, ratificou o contido na Instrução n.º 2994/23-CGM, a qual consignou a procedência da representação, com determinações.

O MPC (Parecer n.º 621/2025, peça 141) sugeriu a procedência parcial da representação, a fim de reconhecer a irregularidade na acumulação das remunerações pelo servidor LEANDRO CARLOS BOSKA em 2018.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO

Originalmente o feito veiculou a ocorrência de impropriedades que podem ser reunidas, consoante a sua natureza, em dois pontos principais: (i) irregularidades no Projeto de Lei n.º 10/2018, que trata da estrutura de cargos e remuneração da Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste (criação de cargos desnecessários, que não contribuem para o funcionamento da Câmara; preocupação com os cargos em comissão, cujos valores propostos geraram emendas parlamentares, pois já existiriam servidores efetivos com gratificação por dedicação exclusiva; ausência de estudo de impacto financeiro, apesar do aumento de despesa pública; e sobreposição de funções entre o novo cargo de assessor legislativo e o assessor jurídico concursado); e (ii) acúmulo de remuneração pelo contador LEANDRO CARLOS BOSKA, que atua simultaneamente na Câmara e no CIS PARANÁ CENTRO, sem transparência suficiente para verificar a legalidade da situação.

Relativamente à primeira impropriedade, compulsando o feito, tem-se como improcedente a alegação.

Fala-se que a criação dos cargos em comissão seria desnecessária, dado que eles não contribuiriam para o funcionamento da Câmara, em razão a existência de servidores concursados, os quais já estariam percebendo gratificação por dedicação exclusiva, além do que essas novas nomeações onerariam mais o orçamento público.

Aqui, ao que parece, discute-se a conveniência e oportunidade da criação de novos cargos em comissão. E se assim o é esta Corte não se constitui no ambiente para essa discussão. Tendo em vista que o que se contradita é um projeto de lei e o espaço para apresentação de eventuais divergências é justamente o parlamento local, oportunidade em que devem ser declinadas todas as razões de fato e direito contrárias e a favor daquilo que está sendo deliberado. Não compete a este Tribunal imiscuir-se na oportunidade e conveniência da criação de cargos em comissão do Poder Legislativo local, apenas verificar se as balizas legais e constitucionais para essa criação foram observadas e não se vislumbra a ocorrência de algo nesse sentido.

Veja-se, a propósito, as outras máculas apontadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representação apregoa a ausência de estudo de impacto financeiro, o que inquinaria o referido projeto de lei. Em que pese o afirmado pelos representantes, na própria documentação por eles encaminhada tem-se a Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro n.º 1/2018 (peça 2, fls. 39-41), a qual expressamente considera a situação atual das despesas de pessoal do Poder Legislativo e os impactos com os novos cargos nos exercícios seguintes (2019, 2020 e 2021), concluindo que *“foi considerado, de forma bastante conservadora, o pior cenário possível, com o congelamento da receita corrente líquida entre 2019, 2020 e 2021 R\$ 28.415.350,62 ao patamar de setembro de 2017 a agosto de 2018 e revisões gerais anuais de 5% ao ano para toda folha, inclusive os agentes políticos, ainda assim, o percentual não chegou nem próximo do limite prudencial de 5,7%. Ante o exposto, conclui-se pela POSSIBILIDADE de realização do concurso pretendido por se configurar que, não há indícios de extrapolação dos índices das despesas com pessoal”* (peça 2, fls. 41).

Alega-se ainda que o cargo que a criação do cargo de assessor legislativo teria o escopo de *“beneficiar pessoa que já ocupa o cargo hoje, e que de uma remuneração de R\$ 1.876,28 (um mil, oitocentos e setenta e seis reais e vinte e oito centavos), passaria a ganhar um montante de R\$ 5.589,85 (cinco mil, quinhentos e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), em sendo que o cargo criado exige ser bacharel em direito, com o fim precípua de favorecer o ocupante do cargo que é formado como bacharel em direito”* (peça 2, fls. 2), além disso se afirma que haveria sobreposição de funções entre o novo cargo de assessor legislativo e o de assessor jurídico. Em primeiro lugar, o alegado pelos representantes veio desacompanhado de elementos probatórios que o sustentem, inclusive, sem a indicação explícita do servidor que seria beneficiado. Em segundo lugar, como o cargo contestado é de provimento em comissão e, como é cediço, não possui *“qualquer caráter de permanência, sendo de livre nomeação (independente de concurso público) e exoneração (despida de qualquer formalidade ou condição)”* (Alexandre Santos Aragão. *Curso de direito administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 536), sua nomeação se encontra adstrita à discricionariedade do agente nomeante. Ou seja, desde que observadas as condições prescritas na lei municipal para o ingresso no cargo, a nomeação de servidor comissionado é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

livremente outorgada à autoridade competente, que prescinde de justificativa para a indicação de uma pessoa em específico. Quanto à referenciada sobreposição não restou demonstrada objetivamente como se daria a justaposição de funções entre os cargos de assessor legislativo e de assessor jurídica, dado que não foram sequer elencadas as atribuições que se reputam similares e que ambos desempenhariam, constituindo o afirmado em mera ilação.

Desse entendimento não se afasta a então CGM que deixou assentado que não foram encontrados elementos que demonstrem a ocorrência de impropriedades no projeto de lei combatido, nem na lei municipal dele resultante, sob os seguintes fundamentos:

“Assim, compulsando os documentos acostados aos autos, verifica-se que não há que se falar em irregularidade quanto ao quadro de cargos, nas carreiras e no sistema de remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste.

Isso porque, a princípio, a Lei Municipal n. 527/2018 (peça 58) prevê cargos comissionados apenas para o desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento da autoridade nomeante (anexo V), estando o número de cargos comissionados em consonância (03, conforme anexo II) com o de cargos efetivos (04, conforme folha de pagamento da entidade do mês de set./22).

Da mesma forma, não se verificou intuito político ou favorecimentos pessoais na criação dos aludidos cargos e nem na fixação do padrão remuneratório daqueles como também nas gratificações de função (anexos I e II daquela lei).

Perceba-se que nada ficou comprovado nesse sentido pelos representantes, aliado ao fato de que nenhuma irregularidade nesse particular restou verificada no Projeto de Lei que resultou na lei em questão (peça 57).

A propósito, aponte-se que aludido projeto contou com opinativos dos departamentos jurídico (fls. 17/18) e contábil (fls. 19/21) da entidade, além de obter parecer favorável das comissões de finanças e de justiça da Câmara Municipal.

Importante mencionar, aliás, que dito Projeto de Lei foi aprovado por maioria (fl. 24 da peça 57), presumindo-se, dessa forma, que houve validamente discussão pelos nobres vereadores a respeito dos vários aspectos (técnicos, políticos, sociais, econômicos) antes de o aprovarem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, à falta de provas no sentido de que a Câmara Municipal agiu com interesses escusos na discussão e na aprovação do Projeto de Lei n. 010/18, que desagouou na Lei Municipal n. 527/2018 (peça 58), entende esta CGM que não há que se falar em má-fé por qualquer agente público que seja, seja na proposição seja na aprovação do mencionado projeto.

Não se pode presumir a má-fé, a qual deve ser comprovada, como se sabe.

Portanto, a princípio, esta CGM não verifica irregularidades na aprovação do mencionado Projeto de Lei” (peça 95, fls. 13-14).

Inexistem censuras a serem feitas ao referido opinativo.

Em verdade, a unidade técnica apenas reconheceu que faltara na citada legislação a definição dos casos, condições e percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores públicos efetivos da entidade, nos termos do artigo 37, inciso V da Constituição Federal, o que ensejou a aposição de determinação para o suprimento da omissão. Esse entendimento foi corroborado pelo órgão ministerial que também se posicionou pela improcedência da representação quanto a esse ponto, com a respectiva determinação, a qual deve ser acatada para fins de melhoria da estrutura legal afeta aos cargos em comissão da municipalidade.

No que concerne à segunda impropriedade, igual sorte não lhe assiste.

Durante a instrução do feito, tanto a unidade técnica (Instrução n.º 4518/2022, peça 95) quanto o órgão ministerial (Parecer n.º 990/2022, peça 96), entenderam por correta da cessão do servidor ao CIS PARANÁ CENTRO, apesar disso, compulsando os autos, verifiquei a existência de indícios de irregularidade na referida cessão funcional, haja vista que *“o referido servidor recebeu, concomitantemente, vencimentos oriundos do seu cargo perante o Legislativo de Santa Maria do Oeste e, também, valores decorrentes de serviços prestados para o Consórcio. Confira-se, por exemplo, os dados abaixo, alusivos a pagamentos realizados por este último durante o exercício de 2018 a título de ‘prestação de serviços de assessoria contábil’”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As defesas apresentadas pelos interessados (peças 115, 123 e 129) limitaram-se a defender a regularidade do ato de cessão, a efetiva prestação dos serviços pelo servidor cedido tanto na Câmara quanto no Consórcio, a ausência de prejuízo ao erário e a inexistência de simulação da cessão, mas não enfrentaram expressamente a irregularidade de fundo – a percepção concomitante de remuneração oriunda da Câmara e do Consórcio – só a tangenciaram.

Ao que parece, os interessados alentam uma interpretação equivocada do instituto da cessão, que contraria entendimento já assentado por este Tribunal, no seguinte sentido:

“(...) a cessão de servidor público é modalidade de afastamento temporário para exercer atividades em outro ente ou órgão, do mesmo ente ou ente diverso da federação, para ocupar cargo em comissão, função de confiança, ou para atender situações estabelecidas em lei, com a finalidade de cooperação entre as Administrações” (Acórdão n.º 1582/2022, do Pleno).

Ora, a essência da cessão funcional de servidor público é o seu afastamento temporário do exercício das funções do cargo que titula no ente cedente para exercer outras no ente cessionário. Há o desligamento, ainda que temporário, das funções outrora desempenhadas, para o exercício de novas atribuições e, por óbvio, a percepção de uma única remuneração, a cargo do ente cedente ou cessionário, conforme o previsto na lei e no ato de cessão. O que não se admite é o exercício concomitante de funções nos entes cedente e cessionário, com a percepção das respectivas remunerações, sob pena de criação de uma hipótese de acumular de cargos, empregos e funções públicas, sem respaldo na Constituição. Não é demais lembrar que o artigo 37, inciso XVI, do Texto Constitucional veda explicitamente “a acumulação remunerada de cargos públicos”, permitindo-a em apenas quatro hipóteses: a de dois cargos de professor; a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; a de dois cargos privativos de médico; e a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Claramente não é a hipótese dos autos haja vista que o que se tem no caso dos autos é a acumulação de dois cargos técnicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, o que se vedada é o acúmulo remunerado. O que não significa que o servidor cedido possa receber a remuneração a que tinha direito em razão do seu cargo original acrescida de uma eventual gratificação para o exercício dessas novas funções, desde que previsto em lei. Mas as duas remunerações de forma autônoma não.

Como bem explica José Santos Carvalho Filho:

“Duas são as modalidades de cessão de servidores: a cessão sem ônus para o cedente e a cessão com ônus para o cedente. Na primeira, o servidor é cedido, mas o encargo com a remuneração recai sobre o órgão cessionário; aqui, a remuneração pode ser paga diretamente pelo cessionário ou pelo cedente, sendo que neste caso será providenciado o necessário reembolso.

Na segunda, dá-se o contrário: a remuneração continua a ser paga pelo cedente, muito embora possa o servidor cedido auferir alguma vantagem pecuniária junto ao órgão cessionário. Caso o órgão responsável pelo ônus remuneratório descumpra sua obrigação de pagamento, ao outro, caso a cumpra, cabe ação de ressarcimento para reaver os valores que pagou em lugar do primeiro” (José Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 571-572).

Cotejando as peças dos autos, notadamente a Portaria n.º 8/2018 (peça 15), a qual veiculou a cessão do servidor LEANDRO CARLOS BOSKA ao CIS PARANÁ CENTRO, retira-se que houve a sua transferência *“para desempenhar a função de Contador por prazo indeterminado em caráter proporcional e sem ônus ao CIS-PARANÁ CENTRO”*.

Como expressamente se trata de uma cessão com ônus ao cedente e consoante se abstrai do excerto doutrinário acima citado, é possível a percepção de vantagem pecuniária no ente cessionário. Mas por vantagens, entende-se:

“parcelas pecuniárias que, de forma permanente ou transitória, se somam ao vencimento-base por razões objetivas, isto é, em razão do próprio cargo (ex: ‘verba de representação’) ou pessoais (“ex: incorporações por exercício de cargo de confiança, adicional por tempo de serviço, por dedicação exclusiva, de trabalho noturno, de atividades perigosas etc.)” (Alexandre Santos Aragão. Curso de direito administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 552).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ou seja, elas não se confundem com a remuneração que engloba todas as parcelas remuneratórias, ou seja, vencimento e vantagens.

Assim, o documento que formaliza a cessão e que deve ser considerado para fins de análise do ato propriamente dito condiciona a transferência do servidor ao pagamento pelo cedente, sendo irregular o pagamento de qualquer remuneração pelo cessionário, salvo vantagem pecuniária em razão do exercício dessas novas funções. Daí a necessidade de saber a natureza jurídica dos valores percebidos. Se vantagem, o pagamento se mostrou regular; se remuneração, a percepção é indevida diante do óbice constitucional anteriormente explicitado.

Na Instrução n.º 2994/23 (peça 99), a partir de dados extraídos do Portal de Transparência do CIS PARANÁ CENTRO, relativos aos pagamentos, no ano de 2018 a LEANDRO CARLOS BOSKA, foi possível retirar a seguinte tabela:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

			Capacitação do Tribunal de Contas"
03/04/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. ASSESSORIA CONTABIL MES 03/2018"
25/04/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. ASSESSORIA CONTABIL MES 04/2018"
25/05/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTADOR MES 05/2018"
27/06/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHAR FUNÇÃO DE CONTADOR NO MES DE JUNHO/ 2018"
25/07/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. GRATIFICAÇÃO CONTADOR MES 07/2018"
27/08/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTABIL MES 08/2018"
26/09/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. SERVIÇOS DE TÉCNICOS DE CONTADOR MES 09/2018"
17/10/2018	Dispensável	R\$ 300,00	"REF. 01 DIARIA COMPREENDIDO PARA HOSPEDAGEM E ALIMENTAÇÃO PARA CURITIBA EM REUNIÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS NO DIA 18/10/2018"
29/10/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTABIL MES 10/2018"
07/11/2018	Dispensável	R\$ 900,00	"REF. 03 diarias compreendido para Hospedagem e Alimentação para Medianeira para participar do seguinte evento: Roda de Conversa e Workshop, com o Tema "Multifuncionalidade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

			Economia Tributária para Consórcios Públicos" nos dias 12 e 13 de Novembro"
26/11/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. ASSESSORIA CONTABIL MES 11/2018"
20/12/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTABIL MES 12/2018"
21/12/2018	Dispensável	R\$ 3.500,00	"REF. GRATIFICAÇÃO DE 13º SALÁRIO REF. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA EM CONTABILIDADE"

Da análise dessa tabela percebe-se que durante o exercício de 2018, foram realizados repasses de valores ao servidor, que se iniciaram em R\$ 2.500 (nas datas de 26/01/2018 e 06/03/2018) e que evoluíram para R\$ 3.500,00 nos meses subsequentes. Mas não há uma uniformidade quanto às justificativas dos pagamentos de tais montantes. Em alguns momentos se fala em "REF. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTABIL", em outros em "REF. ASSESSORIA CONTÁBIL", ou mesmo em "REF. GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHAR FUNÇÃO DE CONTADOR" e ainda em "REF. GRATIFICAÇÃO CONTADOR". A única simetria refere-se à coluna "LICITAÇÃO", na qual só consta a palavra "dispensável", em todas as linhas da referida coluna.

É óbvio que a simples aposição na justificativa da expressão "gratificação de contador", por exemplo, e outras equivalentes, não é por si só suficiente para testificar que o valor se trata efetivamente de gratificação. Em verdade, por força do artigo 4º, inciso IX, da Lei n.º 11.107/2005, a definição de "*o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*" se avulta como cláusula necessária do protocolo de intenções e, conseqüentemente, do contrato de consórcio público. Em vista da citada regra, em se identificando a necessidade de criação de novos cargos, aumento de remunerações ou a criação de novas gratificações, necessária mostra-se a alteração das disposições estatuídas no contrato de consórcio público e isso deve observar o que prescreve, na atualidade, o artigo 12-A da mesma lei, ou seja,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que as eventuais modificações sejam aprovadas pela assembleia geral e ratificadas mediante lei pela maioria dos entes consorciados.

Diante disso, há que se perquirir se os valores pagos ao servidor interessado a título de gratificação se encontram espelhados nos estatutos sociais do consórcio.

O estatuto do CIS PARANA CENTRO (peça 17), na parte que regulamenta o regime de pessoal, apregoa expressamente que:

“Art. 23 Os cargos componentes da estrutura organizacional do CIS PARANÁ CENTRO ao nível de Coordenação Geral e Divisões Técnica e Administrativa que compõe a Secretária Executiva serão remunerados de acordo com o Plano de Carreira, Cargos e Salários do CIS PARANÁ CENTRO.

§ 1º Os profissionais cedidos por outras estruturas organizacionais (Federal Estadual ou Municipal) sem ônus ao CIS PARANÁ CENTRO, que já recebam gratificação da função de origem, deveram optar entre gratificação paga pelo órgão ou a gratificação paga pelo CIS PARANÁ CENTRO” (fls. 10).

O mesmo disposto é reproduzido na Primeira Alteração do referido estatuto, disponível no portal de transparência do consórcio¹.

Além disso, o Protocolo de Intenções, também acessível no referido portal², traz a previsão de possibilidade de pagamentos de gratificação aos servidores cedidos, no inciso III da Cláusula Nona (*“os servidores cedidos permanecerão no seu regime de trabalho originário, podendo ser concedidos adicionais ou gratificações de acordo com a função exercida, competência e carga horária”*).

Destarte, há de fato base legal para o pagamento de gratificação; no entanto, não se identificou em tais documentos ou naqueles acostados pelas partes onde residiria o fundamento para o pagamento de tais valores. Ou seja, não foi possível constatar em que documento foi estatuída eventual gratificação ou fixados os valores de R\$ 2.500,00 e R\$ 3.500,00. Em verdade, como se trata de uma

¹ <https://www.cisparanacentro.com.br/documentos/protocolo-de-intencoes/ESTATUTO%20CIS.pdf>. Acessado em 28/10/2025.

² <https://www.cisparanacentro.com.br/documentos/protocolo-de-intencoes/PROTOCOLO%20DE%20INTEN%C3%87OES.pdf>. Acessado em 28/10/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gratificação para servidor no desempenho de função de interesse do consórcio, deveria ela ter sido prevista e seu valor fixado no plano de carreiras, cargos e salários do consórcio. Novamente, não foi encontrado esse documento ou o seu equivalente, devidamente aprovado pela assembleia geral do consórcio.

E se assim o é, não é possível atestar a regularidade dos pagamentos concedidos ao servidor cedido no exercício de 2018.

Assim, tem-se por caracterizada a acumulação indevida de cargos públicos, em dissonância ao preceituado no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, impondo-se o reconhecimento da procedência parcial da presente representação.

Apesar de a unidade técnica e o órgão ministerial concordarem acerca da procedência parcial, eles divergem das suas consequências. Para a CAIS, em seu último opinativo (Instrução n.º 73/2025, peça 139), tem-se *“a inalteração fática e jurídica desde a sua emissão, ratificando-se, portanto, o contido na Instrução n.º 2994/23-CGM, que opinou pela procedência da presente Representação, com determinações, nos termos da instrução conclusiva”*. Nessa manifestação referenciada, a unidade técnica deixou consignado que:

“Caracterizada a acumulação ilegal de cargos públicos, retifica-se a instrução precedente, agradecendo, desde já, ao Relator, pela oportunidade de reanalisarmos os fatos, a fim de rever nossas conclusões precedentes, opinando pela procedência parcial da presente Representação, em razão do reconhecimento da simulação de cessão funcional e da acumulação inconstitucional de cargos públicos.

Considerando que o cargo de Assessor Contábil junto à Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste é de 40 horas (conforme apurado pelo Despacho nº 213/23-GCDA) e que lhe foram pagas horas extras em todos os meses de 2018 a partir de março, bem como que o mesmo servidor prestava serviços para o CIS-Paraná Centro, recebendo, inclusive, diárias para indenização de viagens (quando, então, ausentava-se de suas funções junto à Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste), há possibilidade de cumprimento de jornada excessiva (acima de 60 horas semanais) ou de não cumprimento das jornadas de trabalho/prestação de serviços contratados, em algum ou ambos os órgãos aos quais presta serviço. Além disso, ressalta-se que o presente processo verificou dados apenas do ano de 2018. Por essas razões, opina-se pelo encaminhamento à CGF para ciência e, se assim entender, para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acione os mecanismos de fiscalização junto à CAGE ou à unidade que entender competente para a apuração dos fatos aqui considerados.

Considerando a inobservância do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, opina-se pela expedição de determinação ao Consórcio Intermunicipal de Saúde Paraná Centro, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da respectiva decisão:

1. Providencie as pertinentes rescisões contratuais com o Senhor Leandro Carlos Boska, interrompendo, consequentemente, os pagamentos a ele destinados, com vistas à cessação do exercício do acúmulo ilegal de cargos públicos;

2. Comprove as providências destinadas ao preenchimento do cargo de Assessor Contábil por concurso público” (fls. 10-11).

Por sua vez, o MPC ponderou que:

“No entanto, a cessão do Contador foi formalizada recentemente, em 2025. Consta no respectivo termo que a Câmara é a responsável por manter a remuneração e todas as vantagens e encargos do cargo efetivo. Assim, ao menos formalmente, a irregularidade parece ter sido sanada.

Ainda que o Consórcio, a Câmara e o servidor afirmem que inexistiu prejuízo decorrente da cessão, nada foi dito acerca das horas extraordinárias pagas ao Contador regularmente ao longo dos anos. Portanto, há indícios de que, embora haja compatibilidade de horário e viabilidade da carga horária, houve sobrecarga de serviço sobre o servidor cedido, e, consequentemente, necessidade de dispêndio com horas extraordinárias pela Câmara.

Não é possível afirmar cabalmente, entretanto, que as horas extras decorreram do serviço prestado ao Consórcio. Por conta disso, entendemos desarrazoado determinar a rescisão contratual do Sr. Leandro Carlos Boska, para que seja nomeado servidor concursado para realizar a Contabilidade do CIS Paraná Centro.

É necessário ponderar que a nomeação de servidor efetivo para atender exclusivamente o Consórcio não se mostra eficiente ou mesmo vantajosa economicamente, pois implica no pagamento de encargos além do próprio vencimento. Ademais, realizar concurso público para prover um cargo de apenas 04 horas semanais não se mostra razoável em virtude do custo do certame e a provável baixa aderência de candidatos. Ademais, ainda que provido o cargo, a rotatividade de servidores seria alta, pois em razão da carga horária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o salário não seria atraente em comparação a outros cargos que exigem igual qualificação.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pela procedência parcial da Representação, a fim de reconhecer a irregularidade na acumulação das remunerações pelo servidor Leandro Carlos Boska em 2018.

Contudo, considerando que atualmente a situação foi regularizada, deixamos de sugerir aplicação de sanções” (peça 141, fls. 3).

De fato, concorda-se com o MPC acerca do saneamento da impropriedade quanto à nova cessão, efetivada em 2025, que previu a cessão do servidor por quatro horas semanais e que o ônus seria de responsabilidade do cedente (peça 135), especialmente quando se tem em vista que para esse exercício não foram trazidos elementos que testificassem que houve pagamentos pelo consórcio. Sendo assim, se afiguraria desarrazoado o acolhimento das determinações propostas pela CAIS quanto à imediata rescisão da cessão e à tomada de providências para o preenchimento do cargo de contador por meio de concurso público, em razão da diminuta carga horária necessária para a prestação dos serviços contábeis, o que se mostraria contrário ao princípio da eficiência (artigo, 37, *caput*, da Constituição Federal), pois a contratação permanente de servidor público, com o pagamento de remuneração compatível com o cargo, representaria um gasto desnecessário diante da possibilidade de uma cessão regular.

No entanto, ainda remanescem como não aclaradas as impropriedades relativas ao possível cumprimento de jornada excessiva pelo servidor entre 2018 e 2025 e a questão acerca do pagamento de valores pelo consórcio.

Assim, acato o sugerido pela CAIS quanto ao “*encaminhamento à CGF para ciência e, se assim entender, para que acione os mecanismos de fiscalização junto à CAGE ou à unidade que entender competente para a apuração dos fatos aqui considerados*”.

Além disso, há que se expedir determinação com o fito de cientificar o consórcio que a eventual gratificação pelo ente cessionário deve necessariamente se encontrar prevista no contrato do consórcio público, inclusive com a fixação das hipóteses de cabimento e respectivos valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VOTO

Destarte, com fundamento nos opinativos que instruem o presente expediente, VOTO:

I) pela procedência parcial da representação;

II) pela expedição de determinação ao CONSÓRCIO CIS PARANÁ para que eventual pagamento de gratificação pelo ente cessionário seja expressamente previsto no contrato do consórcio público, inclusive com a definição das hipóteses de cabimento e dos respectivos valores;

III) pelo encaminhamento à CGF para ciência e, se assim entender, para que acione os mecanismos de fiscalização junto à CAGE ou à unidade que entender competente para a apuração dos fatos relacionados pela unidade técnica na Instrução n.º 2994/2023 (peça 99);

IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência parcial da representação;

II. Determinar ao CONSÓRCIO CIS PARANÁ que eventual pagamento de gratificação pelo ente cessionário seja expressamente previsto no contrato do consórcio público, inclusive com a definição das hipóteses de cabimento e dos respectivos valores;

III. Encaminhar os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF para ciência e, se assim entender, para que acione os mecanismos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização junto à CAGE ou à unidade que entender competente para a apuração dos fatos relacionados pela unidade técnica na Instrução n.º 2994/2023 (peça 99);

IV. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

V. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2025 – Sessão Virtual nº 22.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente