



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 830559/17
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO: DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, LAUIR DE OLIVEIRA,
MUNICÍPIO DE IMBAÚ
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1459/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Tomada de contas extraordinária – Cargos em comissão – Regularidade com ressalvas – Determinação de readequação.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Tomada de Contas Extraordinária processada a partir de determinação contida no Despacho 1526/17 (cópia juntada na peça 04 – fl. 02), a fim de que fossem apuradas irregularidades no provimento de cargos em comissão do Município de Imbaú.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 950/18 – peça 06) propôs que o Município traga aos autos *a relação dos cargos em comissão vigentes no Município, com a descrição das funções de cada um, os requisitos para ingresso e o número e vagas criadas e, no que tange a cada um dos cargos de Direção de Chefia, com a relação dos servidores a serem dirigidos e chefiados.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 306/18 – 4PC – peça 07) subscreveu o opinativo técnico acrescentando *que a municipalidade também deverá esclarecer se existe previsão legal estabelecendo condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão; assim como informar a qualificação técnica dos atuais servidores ocupantes de cargos em comissão.*

Devidamente citados, Município e Prefeito, deixaram o prazo transcorrer sem qualquer manifestação (peça 14).

Por meio do Acórdão 2090/19 – S1C (peça 16) OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. determinar à Diretoria de Protocolo que promova a intimação do Município de Imbaú, por e-mail, para que este, no prazo de 15 dias e sob pena de óbice à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obtenção de certidão liberatória, aplicação de multa administrativa e outras sanções cabíveis:

- (i) Justifique o não atendimento da solicitação anterior desta Corte;
- (ii) Apresente a relação dos cargos em comissão vigentes, com a descrição das funções de cada um, os requisitos para ingresso e o número de vagas criadas;
- (iii) Identifique, nos casos dos cargos de Direção e Chefia, os servidores dirigidos e chefiados;
- (iv) (iii) Esclareça se existe previsão legal estabelecendo condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão;
- (v) (iii) Informe a qualificação técnica/acadêmica de todos os atuais ocupantes de cargos em comissão;
- (vi) (iv) Explique o significativo aumento nas despesas com pessoal terceirizado durante o exercício de 2018.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 29 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (Informação 5866/19 – peça 21) assegurou que o prazo de comprovação expirou em 17/09/2019.

Em 03/12/2019, o Município de Imbaú apresentou suas razões (peça 23), alegando que o não atendimento das citações anteriores teria como causa a escassez de servidores e o excesso de acúmulo de trabalho.

Afirmou que apresentaria a relação dos cargos em comissão, com a descrição de suas funções, os cargos de Direção e seus ocupantes, o percentual de cargos comissionados após a promulgação da Lei 636/2019, editada ante a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

provocação desta Corte de Contas, a qualificação técnica/acadêmica dos servidores e, por fim, esclareceu o aumento com Despesa de Pessoal como sendo em decorrência de contratos de terceirização com o Instituto Doutor Feitosa Ltda.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (Instrução 1461/19 – peça 30) aduziu que a decisão constante no Acórdão 2090/19 – S2C foi parcialmente cumprida.

Por meio da peça 35, o Município assegurou que estava apresentando a relação de cargos em comissão vigentes, devidamente identificados com as suas respectivas ocupações na hierarquia e organograma.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (Instrução 27/20 – peça 40) aduziu que *a documentação apresentada, por meio do Organograma Municipal (peças 37 a 39), identifica nominalmente somente os servidores dirigidos e chefiados ocupantes de cargos em comissão. Desta forma, todos os servidores dirigidos e chefiados e que não sejam ocupantes de cargos em comissão, especialmente aqueles hierarquicamente subordinados aos chefes dos últimos níveis organizacional, não estão identificados na documentação apresentada. Isto posto, a Determinação remanescente foi atendida de forma parcial.*

Quitada a obrigação (peça 42), o feito foi encaminhado à Coordenadoria de Gestão Municipal, que observou que *o mesmo aumento supostamente injustificado de despesa com terceirização no ano de 2018 foi objeto dos autos de Requerimento Externo – Gestão Fiscal Municipal (autos 60071-9/18) no qual o Município de Imbaú requereu reanálise de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2018. Já naqueles autos o Município informou que o aumento expressivo no índice de despesas com pessoal se deu pois a contratação do INSTITUTO DOUTOR FEITOSA LTDA para prestação de serviços médicos e hospitalares foi indevidamente incluído como despesa com pessoal. Afirmaram que tais contratações não se referiam a serviços de profissionais médicos em unidade de saúde e, tampouco, representavam substituição de pessoal do quadro efetivo, razão pela qual não deveriam ser considerados como despesas de pessoal.*

Acrescentou que *os argumentos trazidos nesta ocasião pelo Município para justificar o aumento de gastos com terceirizações já foi objeto de análise por esta Unidade Técnica nos autos de Requerimento Externo nº60071-9/18 no qual concluiu-se que somente o contrato destinado a fornecimento de materiais de consumo necessários ao procedimento, medicação prescrita, uso de leito ou sala de observação, pequenas cirurgias quando autorizado, curativos e outros procedimentos que se fizerem necessários em decorrência do estado de saúde do paciente encaminhado, no total de R\$82.526,16, poderia ser excluído do montante relativo às despesas com pessoal, de forma que persiste o aumento desarrazoado no valor das terceirizações efetuadas.*

Dessa forma, considerando que o apontado aumento de gastos com terceirizações no ano de 2018 resta justificado na contratação, ainda que indevida, de serviços médicos e considerando que esta Unidade Técnica já sugeriu, em autos próprios (autos 20167-2/19), a aplicação de pena de multa ao gestor por ter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

extrapolado os gastos com pessoal em razão da contratação de pessoal para prestação de serviços médicos, deixa-se de opinar pela aplicação de pena de multa ao gestor.

Recomendou para que, em havendo necessidade de mais médicos, providencie a realização de Concurso Público para provimento de mais cargos efetivos, já que o Município conta apenas com dois servidores efetivos no cargo de médico.

No que diz respeito à documentação trazida com relação aos cargos em comissão, afirmou que algumas irregularidades ainda persistem, tais quais a ausência de comprovação de subordinados aos excessivos cargos de Direção e Chefia e a inadequação das funções atribuídas a alguns dos cargos em comissão, que acabam por se confundir com a atividade exclusiva dos ocupantes de cargos efetivos. Vale notar, não obstante, que a origem atendeu a recomendação para fazer constar em lei o percentual mínimo de cargos em comissão a serem providos por servidores efetivos e atende à orientação para que haja certa razoabilidade na proporção numérica de servidores efetivos e comissionados (vale dizer que no Município de Imbaú há cerca de 49 comissionados para 240 efetivos, nos termos da folha de pagamento do mês de fevereiro de 2020).

Aduziu que em relação às irregularidades constatadas há que se apontar o suposto uso em excesso de cargos em comissão de Direção e Chefia. Nota-se, a título de exemplo, que no Município de Imbaú há cargo em comissão de Secretário Municipal de Cultura e Esportes, Assessor do Diretor de Divisão de Esportes, Diretor da Divisão de Cultura e Esportes, Diretor do Departamento de Cultura e Esportes, bem como o cargo em comissão de Assessor do Secretário de Comunicação, Diretora da Divisão de Comunicação, Diretora do Departamento de Comunicação, denotando uma prática corriqueira no uso de cargos de Secretário/Assessor/Diretor de Divisão/Diretor de Departamento em vários setores da administração municipal. Vale dizer que a estranheza está no excessivo número de cargo de Direção e Chefia e não na descrição das funções de forma que a simples apresentação de relatório com a descrição nominal dos servidores subordinados aos cargos de Direção, Chefia e Gerência sanaria a suposta irregularidade.

Solicitou que a municipalidade informasse quem seriam os servidores subordinados aos Diretores/Chefes/Gerentes relacionados.

Assegurou, ainda, que outra irregularidade que salta aos olhos e não pode passar despercebida por esta Corte de Contas é a descrição das funções do cargo em comissão de Procurador Jurídico Municipal. Nota-se da descrição apresentada pela origem que o servidor comissionado possui, dentre outras, a função de representar o Município em juízo ou fora dele. Ora tal função não se enquadra no permissivo constitucional para o provimento na forma comissionada. Vale lembrar que aos cargos em comissão somente é permitido o exercício das funções de Direção, Chefia ou Assessoramento e a representação do Município (em juízo ou fora dele) não se enquadra nessas funções e deve ser atribuição exclusiva de servidor ocupante de cargo efetivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas (Parecer 151/20 – 4PC – peça 45), após fazer algumas ponderações sobre a contratação terceirizada, bem como com relação à discordância quanto à vedação aventada pela unidade técnica em relação ao titular do cargo comissionado de Procurador Jurídico representar o Município em juízo ou fora dele, acompanhou o opinativo da unidade técnica com a finalidade exclusiva de apresentação da relação de servidores subordinados aos 31 Diretores/Chefes/Gerentes arrolados no parecer.

Acatada a proposta e intimado, o Município apresentou manifestação na peça 50 carreando o organograma referente à subordinação dos servidores (peça 51).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 1913/22 – peça 52) analisou pormenorizadamente e concluiu que *dos 31 servidores em Cargo de Direção/Chefia apontados no Parecer n.º 286/20 – CGM, apenas 22 possuem servidores sob sua subordinação hierárquica, 4 não possuem nenhum e 5 não constaram na lista encaminhada pelo município (10. CARLA NAYARA DE CASTRO; 11. EUGENIO ARZUAGA RAMIREZ; 12. GEDIANE SUTIL; 17. HILSON APARECIDO DOS SANTOS; 20. JANAINA DA SILVA).*

Afirmou, portanto, que *o município de Imbaú se utiliza de cargos de direção/chefia de maneira irregular, desconsiderando a natureza determinativa dessas funções.*

Com isso, opinou *pela emissão da seguinte determinação ao Município de Imbaú:*

Considerando a inobservância no Provimento em Cargos de Direção/Chefia, recomenda-se ao Município de Imbaú, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, que adote, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, a(s) seguinte(s) providência(s), com vistas à regularização do seus atos administrativos:

- Exclusão dos seguintes Cargos de Direção/Chefia do Quadro de Cargos Comissionados do Município de Imbaú, uma vez que tais funções não possuem funcionários sob sua subordinação, descaracterizando a natureza da permissão legal:

- 1) *Diretor de Transporte Escolar;*
- 2) *Diretora da Divisão de Comunicação (pág. 8);*
- 3) *Diretor da Divisão de Urbanismo (pág. 3);*
- 4) *Diretora da Divisão de Governo (pág. 1);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 5) *Diretora da Divisão de Licitação e Compras;*
- 6) *Diretor do Departamento de Saúde;*
- 7) *Diretora da Divisão de Saúde;*
- 8) *Diretor do Departamento de Cultura e Esporte;*
- 9) *Diretora da Divisão de Vigilância Sanitária.*

O cumprimento da determinação será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, 180 dias após a publicação do Acórdão, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do controlador interno, a fim de verificar a implementação da(s) medida(s) indicada(s).

O Ministério Público de Contas (Parecer 458/22 – 4PC – peça 53) *opina pelo julgamento de procedência parcial desta Tomada de Contas Extraordinária, a fim de que seja emitida determinação ao Município de Imbaú, fixando-se prazo para que a municipalidade comprove a exoneração dos 09 servidores comissionados indicados na Instrução nº 1913/22-CGM (peça 52), ante a ausência de comprovação da existência de servidores subordinados aos respectivos cargos de Chefia ou Direção.*

2. VOTO

Preliminares

Tendo em vista as considerações feitas na instrução processual (peças 44 e 45) no que diz respeito à terceirização, já que tratada nos autos 60071-9/18, deixo de me manifestar sobre o assunto neste feito.

No que concerne ao cargo de Procurador, concorda-se com o posicionamento adotado pelo *Parquet* de Contas no sentido de que sendo único o cargo de Procurador, dispensável é a qualificação “geral” ou “chefe”.

Ademais, como bem apontado pelo Ministério Público de Contas, a legislação regente não dispõe objetivamente sobre a forma de provimento (efetivo ou comissionado) para o cargo de Procurador municipal, motivo que reforça o não acatamento da proposta feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Mérito

Com relação à comprovação da proporcionalidade no percentual mínimo de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, nos termos do inciso V, do art. 37¹, da CF, entendo que a **regularidade** do caso ocorreu com a publicação da Lei Municipal nº 636/2019 (peça 27).

¹ 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mais, trilhando posicionamento por mim já defendido, entendo temerário determinar a exclusão de cargos comissionados com a consequente exoneração dos servidores ante a impossibilidade de esta Corte de Contas usurpar a competência discricionária do administrador público e acabar por substituí-lo.

Importa ressaltar ainda, conforme já defendi² anteriormente, o posicionamento pela impossibilidade de se levar em consideração apenas a nomenclatura do cargo (v.g., Diretor, Chefe...) para determinar a sua caracterização. Nesse sentido já se manifestou Márcio CAMMAROSANO (sem grifos no original):

*Também ofende a ordem jurídica em vigor criar cargos em comissão que não consubstanciem competências de direção, chefia e assessoramento, ainda que a denominação que se lhes atribua seja própria de cargos daquelas espécies, **pois o que importa não é o rótulo, mas a substância de cada qual.***

*Em outras palavras: denominar cargos públicos como sendo de diretor, chefe, ou assessor não lhes atribui, por si só, a natureza que os permita ser de provimento em comissão. **Faz-se necessário examinar as atribuições a serem exercidas por seus titulares, pois cargos públicos consubstanciam, como já assinalado, plexos de competências.** Se estas não forem de direção, chefia ou assessoramento, haverá descompasso entre a denominação e as atribuições inerentes ao mesmo, entre o rótulo e a substância. Estar-se-á diante de expediente artificioso, mal disfarçada burla à exigência constitucional de concurso; de concurso público se devessem, em rigor, ter sido criados como cargos isolados ou iniciais de determinada carreira; de concurso interno se devessem ter sido criados como de classe intermediária ou final de carreira.³*

publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

V - 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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

² Processo 503354/09, Acórdão 3436/2013 – Primeira Câmara.

³ CAMMAROSANO, Márcio. Cargos em Comissão - Breves Considerações quanto aos Limites à sua Criação. *Interesse Público* - IP Belo Horizonte, n. 38, ano 8 Julho/Agosto 2006 Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49057> Acesso em: 21 ago. 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse passo, denota-se a importância de que as atribuições de cada cargo em comissão estejam descritas, e isso pode ser observado na peça 24, embora não siga a recomendação de que a descrição seja **em lei**⁴.

A título exemplificativo, peguemos o cargo de Diretor de Transporte Escolar do Município de Imbaú, cargo apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal como um dos que devem ser excluídos. As atribuições dele constam na peça 24 (fl. 19), vejamos:

DESCRIÇÃO: Organizar, coordenar e orientar a equipe em questões administrativas e de execução de atividades; reestruturar as linhas do transporte escolar; oferecer transporte com qualidade; exigir cumprimento das normas que constam no Código Nacional de Trânsito; oferecer treinamentos e capacitação para os transportadores; criar regulamento para alunos usuários do transporte escolar; atender pais e alunos quando solicitado; monitorar e controlar quilometragem diária dos veículos do transporte escolar; coordenar funcionários do setor; realizar periodicamente serviços de fiscalização nos veículos do transporte escolar; quanto às normas de segurança, de conduta e condições dos veículos; realizar periodicamente reuniões com os condutores dos veículos e alunos que utilizam o transporte; atender a pais de alunos e professores das escolas sobre problemas no transporte; controlar os mapas de quilometragem diários; acompanhar as inspeções semestrais nos veículos que prestam serviço; trabalhar junto à direção das escolas que utilizam o transporte para que o serviço seja executado da melhor maneira; Assessorar o Secretário da pasta no desempenho de suas funções; Fazer executar as políticas públicas na região afetos a matéria de sua pasta; Supervisionar, orientar e acompanhar as atividades das unidades subordinadas; Fazer executar a programação dos trabalhos nos prazos previstos; Remeter, periodicamente, às autoridades e aos órgãos competentes informações sobre as atividades executadas no âmbito de sua competência; Auxiliar na elaboração de instrumentos de gestão; Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas ou delegadas. (sem grifos no original)

De fato, a descrição não deixa dúvidas de que o Diretor de Transporte Escolar tem como função a coordenação e orientação de uma equipe de trabalho, que no caso inexistente. Todavia, considerando as outras tantas funções ali descritas, penso

⁴ Supremo Tribunal Federal. Precedentes: ARE 656666, ADI 3233.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o cargo talvez não seja tão dispensável a ponto de determinarmos a sua exclusão dos quadros de cargos do Município.

Evidentemente, a criação de, por exemplo, um cargo em comissão de Chefe de um departamento, intuitivamente, pressupõe a existência de subordinados. Se assim não fosse, a sua nomenclatura deveria ser de assessoria. Porém, como salientei, neste caso, voltaríamos a tratar de 'rótulos'.

Logo, por prudência, entendo mais consentâneo que ao invés de determinar a exclusão deste e dos outros 08 cargos propostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal e confirmados pelo Ministério Público de Contas, determinemos a readequação das nomenclaturas, a fim de evitar problemas futuros, bem como das próprias descrições dos cargos citados ofertando-se, para tanto, no prazo de 180 dias.

Evidencie-se, ainda, que não há impedimento de que ao fazer tais adequações a municipalidade, entendendo desnecessário algum dos cargos, o exclua de seu quadro.

Com isso, manifesto-me pela regularidade com ressalva da tomada de contas extraordinária.

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

- julgar regulares com ressalvas as contas extraordinariamente tomadas de responsabilidade do senhor Laurir de Oliveira, ex-Prefeito municipal;

- determinar ao Município, no nome da atual Prefeita Municipal, senhora **DAYANE SOVINSKI RODRIGUES**, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias promova a readequação dos cargos destacados na Instrução 1913/22, da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 52) nos termos acima aduzidos.

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

- julgar regulares com ressalvas as contas extraordinariamente tomadas de responsabilidade do senhor Laurir de Oliveira, ex-Prefeito municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- determinar ao Município, no nome da atual Prefeita Municipal, senhora **DAYANE SOVINSKI RODRIGUES**, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias promova a readequação dos cargos destacados na Instrução 1913/22, da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 52) nos termos acima aduzidos.

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 11 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente