



**PROCESSO Nº : 30.809-9/2017 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA**  
**GESTOR : RÔNIO CONDÃO BARROS MILHOMEM (PREFEITO)**  
**: GASPAR DOMINGOS LAZARI (EX-PREFEITO)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA**

### **PARECER Nº 3.185/2018**

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. EXERCÍCIOS DE 2014, 2015, 2016 E 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA. NOMEAÇÃO E PAGAMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES NÃO EFETIVOS. DECRETO MUNICIPAL Nº 047/2014. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL, COM RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO LEGAL.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna**<sup>1</sup> proposta pela Secretaria de Controle Externo em face da **Prefeitura Municipal de Confresa**, tendo em vista a suposta ocorrência de nomeação de servidores não efetivos para cargos de Direção e Assistência Intermediária e pagamento indevido das respectivas gratificações, caracterizando as seguintes irregularidades:

Responsáveis:

**Sr. Rônio Condão Barros Milhomem – Prefeito**  
**Sr. Gaspar Domingos Lazari – ex-Prefeito**

**1. JB 01. Despesa\_Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964).**

1.1. Realização de pagamentos a servidores não efetivos, que receberam gratificações indevidas, com base no Decreto nº 047/2014, as quais são exclusivas para servidores efetivos, configurando despesas ilegítimas que são passíveis de devolução ao erário.

1. Documento digital nº 284510/2017.



Responsável:

**Sr. Rônio Condão Barros Milhomem** – Prefeito

**2. KB 03. Pessoal\_Grave. Admissão de servidores não-efetivos em função de confiança (art. 37, V, da Constituição Federal).**

2.1. Contratação de servidores não efetivos para exercer função de confiança contrariando o artigo 37, V, da Constituição Federal, bem como o Decreto Municipal nº 047/2014 que regulamentou as gratificações concedidas aos servidores efetivos da Prefeitura.

2. Em sede de **juízo de admissibilidade**<sup>2</sup>, o Conselheiro Relator conheceu os autos, considerando estarem presentes os requisitos previstos no Regimento Interno do TCE/MT.

3. Em observância aos princípios do contrário e da ampla defesa, os responsáveis foram devidamente citados, ocasião em que apenas o ex-gestor apresentou **defesa**<sup>3</sup>.

4. Ato contínuo, o feito submetido à análise da **Equipe Técnica**<sup>4</sup>, que concluiu pela manutenção dos apontamentos.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Admissibilidade**

7. Inicialmente, cumpre destacar o acerto do Relator ao conhecer a presente Representação Interna, tendo em vista que estão presentes os seus requisitos de admissibilidade, já que formalizada pela **Secretaria de Controle Externo**, em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (despesa e atos de pessoal), apontando-se **fatos** tidos como irregulares

2. Documento digital nº 291391/2017.

3. Documento externo nº 53339/2018.

4. Documento digital nº 138345/2018.



(nomeação e pagamento indevido de gratificações) e suas **evidências, responsáveis** (Prefeito) e **período** (exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017) em que teriam ocorrido, conforme prevê os arts. 219, 224, II, “a” e 225, todos do Regimento Interno do TCE/MT.

8. Ademais, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

9. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** corrobora com o **conhecimento** desta Representação.

## 2.2. Mérito

10. A Secex propôs a presente Representação Interna, em face da Prefeitura Municipal de Confresa, após identificar que, durante os exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017, houve a nomeação de servidores comissionados para desempenharem cargos de Direção e Assistência Intermediária – DAI (**KB 03**), bem como que foram pagas gratificações dessa função, a qual é exclusiva de servidores efetivos (**JB 01**), contrariando o que prescreve o Decreto Municipal nº 47/2014.

11. O atual gestor, **Sr. Rônio Condão Barros Milhomem**, devidamente notificado, juntou aos autos pedido de cópias do feito e dilação do prazo para manifestação, contudo, transcorrido o prazo deferido, não apresentou sua defesa, motivo pelo qual se torna impossível o afastamento de sua responsabilidade perante a irregularidade identificada.

12. O ex-gestor, **Sr. Gaspar Domingos Lazari**, responsável pelos exercícios de 2014, 2015 e 2016, em sua manifestação de defesa, discorreu que os servidores públicos em sentido estrito são os titulares de cargo público e em comissão, distinguindo-os apenas no fato de que os efetivos podem adquirir estabilidade, após o



ingresso por concurso público, enquanto os servidores não-efetivos, ocupantes de cargo ou função comissionada, não têm direito à estabilidade e estão sujeitos ao regime geral da previdência social.

13. Continua, enfatizando que determinados direitos sociais, previstos expressamente no § 3º do art. 39, estendem-se a servidores públicos, titulares de cargos efetivos ou comissionados, indiscriminadamente, bem como argumenta que o cargo em comissão tem como característica última, a transitoriedade da investidura, e que pode ser preenchido por pessoa que não seja servidor de carreira, observado o percentual mínimo reservado pela lei ao servidor efetivo. Ao final, menciona que os cargos em comissão devem integrar o plano de cargos e salários da administração pública e se destinam, exclusivamente, às atribuições definidas no inciso V do artigo.

14. A **Equipe Técnica**, por sua vez, entendeu que o defendente apenas trouxe considerações acerca do conceito de servidores públicos, sem juntar qualquer documento, ato ou relatório, capaz de sanar a situação irregular encontrada.

15. **Passa-se à análise ministerial.**

16. Inicialmente, para melhor compreensão do tema, vê-se importante diferenciar sinteticamente o **cargo comissionado** e a **função de confiança ou gratificada**. Os cargos serão *preenchidos*, enquanto as funções serão *exercidas*.

17. Os cargos em comissão são aqueles preenchidos por meio de recrutamento amplo ou restrito, ou seja, por pessoas que não pertençam aos quadros dos servidores efetivos da Administração Pública, aqueles denominados de livre nomeação e exoneração, ou por servidores efetivos do quadro de carreira, desde que, em ambos os casos, as atribuições sejam próprias de direção, chefia ou de assessoramento.

18. As funções de confiança (ou gratificada) são aquelas exercidas, exclusivamente, por servidores concursados, efetivos dos quadros de carreira da



Administração Pública (recrutamento restrito), também são destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

19. Neste sentido, dispõe o art. 37, V, da Constituição Federal:

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:

(...)

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.

20. Dessa forma, constituem-se características essenciais aos cargos em comissão a livre nomeação e exoneração e às funções de confiança o exercício tão-somente de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

21. Em relação ao caso concreto, o Decreto Municipal nº 47/2014 regulamenta as gratificações concedidas aos servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Confresa”, nos seguintes termos:

**Art. 1º** - Ficam aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para o pagamento das Gratificações, aos servidores que a ela fizerem jus:

**Art. 2º** - As funções gratificadas no âmbito da Prefeitura de Confresa, que serão definidas pelas siglas DAI - Direção e Assistência Intermediária, que se destinam ao exercício de chefia, direção, encarregadoria de serviços e responsabilidade técnica de serviços e à valorização do servidor, não se incorporando, para todos os efeitos, ao vencimento do servidor que as exercer.

**§ 1º** - As funções DAI - Direção e Assistência Intermediária - são escalonadas em quatro níveis de complexidade e serão concedidas pelo Chefe do Poder Executivo aos servidores efetivos, de acordo com a necessidade da Administração, observado o limite de gastos com pessoal.

**§ 2º** - Os níveis de complexidade de que trata o parágrafo anterior são remunerados em percentual do salário base, conforme segue abaixo:



- I - **DAI I**, serviços de alta complexidade, 50% (cinquenta por cento);
- II - **DAI II**, serviços de média complexidade, 40% (quarenta por cento);
- III - **DAI III**, serviços de baixa complexidade, 30% (trinta por cento);
- IV - **DAI IV**, Serviços Elementares, 20% (vinte por cento).

22. Como se vê, a lei retrocitada trata de funções gratificadas, ou seja, como explicado anteriormente, aquelas exercidas por servidores ocupantes de cargos efetivos no ente, os quais farão jus ao recebimento pecuniário pelo exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, atividades que vão além daquelas inerentes ao cargo originalmente ocupado em razão do concurso público.

23. Ocorre que, conforme apontado no Relatório Técnico Preliminar, diversos servidores municipais de Confresa, ocupantes de cargos comissionados (chefes e coordenadores), bem como agente político (secretário de saúde), desde 2014, estão percebendo valores referentes às funções gratificadas, com base no referido Decreto Municipal.

24. Isso é o que se infere dos documentos<sup>5</sup> anexos ao Relatório Técnico Preliminar, consistentes nas Folhas de Pagamento do município.

25. Tal conduta, além de contrariar o Decreto Municipal nº 47/2014, afronta os princípios constitucionais da legalidade e moralidade, não havendo nos autos manifestação capaz de explicar a situação identificada pela equipe de auditoria.

26. Presume-se que tais gratificações estão sendo pagas, por exemplo, apenas em razão do servidor ocupar o cargo de coordenador ou mesmo de chefe, o qual está descrito na norma municipal como uma das funções que ensejará no recebimento do benefício lá previsto.

27. Entretanto, deve-se ter por certo que somente terá direito a perceber tal vantagem aquele servidor **efetivo** designado formalmente para exercer as funções de coordenador e/ou chefe. Tal regra não se aplica a pessoa não pertencente ao quadro

---

5. Documento digital nº 284510/2017.



efetivo do ente, simplesmente nomeada para o exercício do cargo em comissão de coordenador ou chefe, tampouco é aplicável aos agentes políticos.

28. Como evidenciado pela unidade técnica, estes últimos tem a sua remuneração constituída apenas pelo salário base, em parcela única, sem acréscimos especiais, inclusive, por que não há, neste caso, o exercício de outras atividades além daquelas para que foram nomeados.

29. Além disso, é cediço a impossibilidade de acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, assim como de pagamento de gratificação por encargos especiais, a qualquer título, para servidores puramente comissionados.

30. Logo, ausente a manifestação do atual Prefeito e sendo insuficientes as justificativas do ex-gestor, tem-se por manter a irregularidade, a qual ensejou em danos aos cofres públicos nos seguintes valores e responsabilidades:

01. SR. GASPAS DOMINGOS LAZARI (12/2014 a 12/2016) – R\$ 488.836,46;

02. SR. RÔNIO CONDÃO BARROS MILHOMEM (2017) – R\$ 28.950,00

31. Frise-se que, conforme entendimento desta Corte, a restituição desse importe não pode ser atribuída ao servidor que recebeu de boa-fé, conforme demonstram os seguintes julgados publicados no seu **Boletim de Jurisprudência**:

**13.75) Pessoal. Remuneração. Pagamentos indevidos recebidos de boa-fé. Erro exclusivo da administração.**

O servidor público que recebe de boa-fé verbas remuneratórias a maior está dispensado da devolução dos valores percebidos, na situação em que o pagamento indevido tenha se dado em decorrência de erro exclusivo da administração ao fazer interpretação equivocada da lei concessória, e quando não haja influência do servidor para concessão da vantagem impugnada.

(Representação de Natureza Externa. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. **Acórdão nº 443/2015-TP**. Julgado em 03/03/2015. Publicado no DOC/ TCE-MT em 26/03/2015. Processo nº



27.573-5/2013).

**17.28) Processual. Incidente de inconstitucionalidade. Acréscimos remuneratórios irregulares. Boa-fé do servidor e erro exclusivo da Administração.**

As leis locais que preveem o pagamento de acréscimos remuneratórios a servidores públicos, em descumprimento ao art. 37, XIV, da CF/1988, são passíveis da aplicação de incidente de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Contas, não sendo cabível, no entanto, a devolução de valores percebidos de boa-fé por servidor, quando constatado erro exclusivo da Administração e tendo em vista o caráter alimentar da verba recebida. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. **Acórdão nº 223/2017-TP**. Julgado em 23/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/06/2017. Processo nº 15.282-0/2016).

32. Diante do que foi exposto, confirmada a situação irregular e identificada a responsabilidade dos gestores municipais, tem-se por **manter a irregularidade apontada no item 1 (JB 01)**, determinando-se aos responsáveis o **ressarcimento ao erário** dos valores pagos indevidamente, com **aplicação de multa proporcional ao dano**, nos termos das normas regimentais.

33. Ainda, faz-se necessária a **expedição de determinação legal** à atual gestão para que cesse imediatamente o pagamento das funções gratificadas aos servidores comissionados, sob pena de multa diária por descumprimento, tendo em vista que tal conduta afronta as disposições do Decreto Municipal nº 047/2014.

34. Por fim, no que tange ao apontamento do **item 2 (KB 03)**, referente à nomeação de servidores não efetivos em função de confiança, verifica-se que esta foi atribuída apenas ao atual gestor, **Sr. Rônio Milhomem**, o qual optou por não apresentar defesa nos autos.

35. Em que pese a inércia do gestor, entende-se que esta falha não permanece, uma vez que, embora os servidores estejam recebendo valores decorrentes das funções gratificadas previstas no citado Decreto, não há nos autos elementos que demonstrem que os cargos ocupados pelos mesmos são de fato aquelas funções específicas descritas na norma municipal.



36. Da mesma maneira, o Decreto não diz que aqueles cargos são exclusivos de servidores efetivos, apenas determina que estes, quando exercerem tais funções, farão jus ao recebimento da vantagem pessoal. Ademais, não foram juntados ao feito quaisquer documentos formais de nomeação ocorridos durante o exercício de 2017, gestão do responsável apontado.

37. Logo, entende-se pelo **afastamento da irregularidade apontada no item 2 (KB 03)**.

38. Diante das razões expendidas, este **Parquet de Contas** sugere a **procedência parcial** da presente Representação Interna, com ressarcimento ao erário e **aplicação de multa** aos responsáveis, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT, e expedição de determinação legal (art. 22, § 2º, da LOTCE/MT) à atual gestão para que cesse imediatamente os pagamentos indevidos aqui apontados.

#### 4. CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, preliminarmente, corrobora com o **conhecimento** dos autos, tendo em vista a satisfação dos pressupostos processuais de admissibilidade, previstos nos arts. 224, II, a, e 225 do RITCE/MT, e, no mérito, **manifesta-se:**

a) pela **procedência parcial** da presente Representação Interna, uma vez que confirmado o pagamento indevido de funções gratificadas a servidores ocupantes de cargo em comissão, em desacordo com o Decreto Municipal nº 047/2014 da Prefeitura Municipal de Confresa (**KB 99**);

b) pela **condenação de ressarcimento** dos danos causados ao erário (art. 195 do RI do TCE/MT), com recursos próprios:



**Art. 17.** Alterar o artigo 149 e incluir o artigo 149-A da Resolução Normativa nº 14/2007, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 149. O plano anual de fiscalização é o instrumento de planejamento das ações do controle externo, de cumprimento obrigatório, servindo como diretriz para as atividades de fiscalização e julgamento realizadas pelo Tribunal.

Art. 149-A. Se no curso de qualquer fiscalização forem constatados fatos ou atos que causem dano ao erário ou que apresentem irregularidades insanáveis que possam configurar atos de improbidade administrativa, a equipe de instrução ou o secretário de controle externo deverá propor ao relator que seja determinada a instauração ou **conversão** do processo em tomada de contas."

**b.1)** ao **Sr. Gaspar Domingos Lazari**, no importe de **R\$ 488.836,46**, referente ao pagamento indevido de gratificações por função a servidores comissionados, durante os exercício de 2014, 2015 e 2016;

**b.2)** ao **Sr. Rônio Condão Barros Milhomem**, no valor de **R\$ 28.950,00**, referente ao pagamento indevido de gratificações por função a servidores comissionados, durante os exercício de 2017;

**c)** pela **aplicação de multa proporcional ao dano** aos responsáveis, conforme art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007) c/c o art. 287, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007) e art. 7º da Resolução Normativa nº 17/2016;

**c)** pela expedição de **determinação legal** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Confresa, nos termos do art. 22, § 2º, da LOTCE/MT, para que **cesse imediatamente o pagamento das funções gratificadas aos servidores comissionados, sob pena de multa diária por descumprimento, tendo em vista que tal conduta afronta as disposições do Decreto Municipal nº 047/2014.**



É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 16 de agosto de 2018.

(assinatura digital<sup>6</sup>)  
**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
Procurador-geral Substituto

---

6 - Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.