

PROTOCOLO Nº: 476283/17

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA

**INTERESSADO: SERGIO RENATO BUENO BALAGUER, SINDICATO DOS
SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE
CURITIBA/PR - SINDICAMARA-CURITIBA**

ASSUNTO: DENÚNCIA

PARECER: 886/18

DENÚNCIA. Retorno. Irregularidades relacionadas à previsão e ao provimento de cargos em comissão pela Câmara Municipal de Curitiba. Desproporção entre comissionados e efetivos lotados junto ao ente. Omissão legal quanto ao percentual de cargos comissionados a ser preenchido com servidores efetivos. Fumus boni iuris e periculum in mora configurados. Necessidade de concessão de pedido liminar para preservação da legalidade. Existência de cargos comissionados com funções eminentemente técnicas. Requisitos insuficientes de investidura. Controle de jornada injustificadamente distinto para segmentos de servidores providos junto ao mesmo ente. Necessidade de nova intimação da Câmara Municipal de Curitiba e do respectivo gestor. Expedição de ofício demandando informações ao Ministério Público Estadual.

Retorna o presente expediente de Denúncia, protocolado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo do Município de Curitiba em face da Câmara Municipal de Curitiba, em razão da desproporção entre o número de servidores comissionados e efetivos no ente, da ausência de deflagração de concurso público para provisionamento das vagas disponíveis e da inexistência legal de previsão de percentual mínimo de ocupação dos cargos comissionados por servidores efetivos, em violação ao artigo 37, V, da CF/88.

Em sua anterior manifestação, este Ministério Público (Parecer n.º 8192/17) não se opôs à realização da diligência proposta pela COFAP em seu Parecer n.º 5201/17, tendo em vista a necessidade de apresentação, pelo Legislativo de Curitiba, dos seguintes documentos/esclarecimentos:

- 1) Relação dos 312 servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão, esclarecendo as funções exercidas e, no caso dos cargos de

- direção e chefia, a necessária relação dos servidores subordinados a cada um dos cargos assim providos;
- 2) Lei que criou cada um dos cargos de provimento em comissão, com a descrição de suas funções;
 - 3) Relação dos 196 servidores ocupantes de cargos efetivos;
 - 4) Informação quanto à existência de algum servidor efetivo cedido.

Em complementação e em atenção ao disposto pelo Prejulgado n.º 25 desta Corte, o *Parquet* requereu, ainda, o fornecimento das seguintes informações:

- a) Qual é e como é feito o controle da jornada de trabalho dos 312 servidores atualmente ocupantes de cargos comissionados;
- b) Quais os requisitos de qualificação/formação técnica para investidura nos 348 cargos em comissão previstos em lei;
- c) Se os servidores comissionados investidos em funções de **assessoramento** detêm formação ou experiência profissional compatível com as respectivas atividades desenvolvidas;
- d) Se há casos de servidores que acumulam cargos em comissão com função comissionada, identificando-os;
- e) Se algum servidor comissionado recebe gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva e/ou hora extra, identificando-os;
- f) Se há recolhimento de FGTS para servidores ocupantes de cargo em comissão.

Autorizada a diligência (Despacho n.º 1528/17 – GCFAMG), a Câmara Municipal de Curitiba apresentou defesa à peça n.º 26, encaminhando planilhas contendo os nomes demandados nos itens 1 e 3 supra, além da legislação requisitada no item 2. Esclareceu, ainda, não existir servidor efetivo cedido (item 4). Quanto aos questionamentos deste *Parquet*, respondeu negativamente aos itens “d” a “f”, informando que o controle de jornada dos ocupantes de cargos comissionados vinculados aos Vereadores é feito pelos próprios Edis, enquanto que o dos lotados junto à estrutura administrativa se dá mediante registro eletrônico de ponto (item “a”).

Quanto aos requisitos de investidura (item “b”), esclareceu que os cargos que compõem a estrutura político-parlamentar e os cargos de Diretor Geral, Diretor de Segurança e Diretor de Cerimonial “*exigem de forma genérica conhecimentos para bom desenvolvimento de suas tarefas sem condicionante de formação específica*”, e, quanto aos que integram a estrutura administrativa, exigem formação superior nas áreas pertinentes. Deixou de se manifestar quanto ao questionamento formulado no item “c”.

Remetidos os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio de seu Parecer n.º 1994/18, compreendeu restar configurada a desproporção entre o número de cargos efetivos e comissionados, já que, em que pese haja a previsão de 348 cargos de provimento efetivo, apenas 196 se encontram providos, ao passo em que, dos 317 cargos em comissão criados, 312 vagas estão correntemente preenchidas. Concluiu, portanto, pela procedência parcial da Denúncia, com expedição de determinação para que a Câmara Municipal de Curitiba reduza o número de cargos comissionados para, no máximo, o mesmo número de servidores efetivos, sob pena de aplicação de multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 para cada admissão que exceder ao limitador.

Razão assiste à Unidade Técnica.

1. Com efeito, conforme enuncia o item “vii” do Prejulgado n.º 25, “*O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio*”.

De acordo com a defesa apresentada à peça n.º 26, há aparente proporção entre o quantitativo de cargos efetivos e comissionados previsto em lei.

Entretanto, **esse equilíbrio não pode se restringir à mera planificação legal. Não pode permanecer no nível das intenções. Precisa ser verificado na prática, na correlação numérica de servidores efetivos e comissionados que fazem, concretamente, a máquina pública funcionar.**

Voltando os olhos para a situação concreta da Câmara Municipal de Curitiba, **a disparidade entre efetivos e comissionados mostra-se evidente**, pois, de acordo com o documento anexado à fl. 06 da peça n.º 17, **tem-se, atualmente, 312 vagas de cargos comissionados ocupadas, para 196 vagas de cargos efetivos preenchidas**.

É correto, como aludido pela defesa protocolada, que a realização de concurso público para provimento definitivo das vagas “*é um procedimento administrativo de gestão, sujeito ao juízo de oportunidade e conveniência da entidade, não cabendo ingerências quanto ao momento de fazê-lo*” e que “*seriam necessários estudos preliminares a realização de concurso público no interesse da Administração, em cotejo com as disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal, anexa, considerando os limites de gasto com pessoal*”.

Todavia, é certo, também, que esse mesmo juízo recai sobre a designação dos servidores comissionados, não sendo crível que se estabeleça uma priorização para preenchimento das vagas de livre nomeação, destinadas apenas e tão somente ao desempenho de atividades relacionadas à direção, chefia e assessoramento – 98,45% das quais se encontram ocupadas – em detrimento do provimento das vagas destinadas à realização da atividade fim do ente, que pressupõe

a execução de funções técnicas e burocráticas indispensáveis ao exercício político da vereança, cujo quadro se encontra preenchido praticamente na metade, já que apenas 56,32% dos cargos efetivos legalmente previstos encontram-se ocupados.

Ora, é de se pressupor que o regramento que definiu o quantitativo de cargos efetivos da Câmara tenha resultado de adequado estudo e levantamento das reais necessidades de funcionamento ente, de modo que soa irrazoável que apenas 56,32% dessas vagas previstas em lei estejam sendo, atualmente, ocupadas e que o último concurso público promovido remonte há mais de 10 anos (2008).

Todos esses fatos contrariam irrefutavelmente o entendimento sufragado pelo Prejulgado n.º 25 deste TCE/PR, pelo qual restou expressamente assentado “*que a correlação entre o número de cargos em comissão e o número de cargos efetivos deve guardar uma proporcionalidade que permita que o órgão **consiga desempenhar suas funções com mais servidores permanentes que temporários***” (destaques nossos).

De outro norte, é imprescindível sublinhar que, para fins de aferição de gastos com pessoal, os dispêndios com cargos comissionados são contabilizados da mesma forma que os gastos com cargos efetivos. É o que dispõe o artigo 18 da LC n.º 101/00:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Logo, o argumento de preservação dos limites consignados na Lei de Responsabilidade Fiscal não milita em favor da assinalada preferência pelo provimento de cargos comissionados.

Por todas essas ordens de motivos, que evidenciam a presença de *fumus boni iuris* (pautado na concreta e representativa distorção entre o número de efetivos e comissionados mantidos pelo orçamento do ente) e de *periculum in mora* (devido ao risco de não realização adequada das atividades técnicas e burocráticas essenciais à colimação do interesse público; e/ou realização prática dessas funções

por comissionados, em violação ao artigo 37, II e V, da CF/88), urge a esta Corte, portanto, em arrimo às definições plenárias consolidadas no Prejulgado n.º 25 e em atendimento ao pedido declinado na prefacial, **determinar liminarmente à Câmara Municipal de Curitiba o imediato contingenciamento do número de cargos comissionados, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 para cada admissão que exceda a equalização com o número de cargos efetivos regularmente providos, nos exatos termos propugnados pela CGM.**

2. Outro aspecto questionado na Denúncia apresentada pelo SINDICÂMARA – CURITIBA relaciona-se “*ao grande quantitativo de servidores comissionados*”, o que “*claramente está em desacordo com a imposição constitucional de que tais cargos devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, maculando, assim, o disposto no art. 37, inciso V de nossa Lei Maior*”.

A esse respeito, a defesa assim se pronunciou:

Consta da denúncia desproporção também no quantitativo de servidores comissionado sem vínculo com a Administração. Os argumentos no entanto são absolutamente vagos, demonstrando a inépcia da peça. A investidura em cargo público se dá na forma efetiva ou em comissão, estabelecendo em ambas as formas vínculo administrativo. Para a execução das atividades junto a Administração Pública, o servidor deve ser investido na função conforme a natureza dos cargos a serem providos.

Com todo o respeito, não procedem os argumentos defensórios apresentados.

Importa mencionar, de partida, o que dispõe, nesse sentido, o texto constitucional:

Art. 37. [...]

V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

Ao se pronunciar a respeito da aplicabilidade desse dispositivo, o Plenário desta Corte, alicerçado no voto do Relator do Prejulgado n.º 25, de lavra do Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guiumarães – também designado Relator do presente expediente –, assim considerou:

Todavia, lembremos que tanto a função gratificada quanto os cargos em comissão deverão ser criados com as atribuições de direção, chefia e

assessoramento e que, este últimos deverão ser preenchidos de forma a manter uma proporcionalidade, um equilíbrio quando de suas ocupações por servidores já pertencentes à carreiras do poder público e por pessoas estranhas à elas com fundamento na **confiança** estabelecida entre chefe e subordinado e na aptidão para o desempenho satisfatório das funções a serem exercidas. (sem sublinhado no original)

Por força disso, concluiu-se, em enunciado próprio, que

vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

Ora, não se localiza na legislação que rege o quadro de pessoal da Câmara Municipal de Curitiba qualquer disposição nesse sentido. As Leis Municipais n.º 10.131/2000 e n.º 14.082/2012 encaminhadas nada aludem a esse respeito.

Compete a esta Corte, portanto, pronunciar-se sobre a matéria, determinando liminarmente à Presidência do Legislativo Municipal, com fixação de prazo, que encaminhe Projeto de Lei sanando a omissão, devendo a matéria seguir em regime de urgência para regular votação e aprovação, em virtude da configurada violação à Constituição Federal.

3. Indo avante, e contanto corrobore o opinativo técnico acerca da configuração da irregularidade atinente à desproporção entre cargos comissionados e efetivos, este Ministério Público entende que o Legislativo de Curitiba descumpre, também, outras premissas estabelecidas pelo Prejulgado n.º 25 desta Corte, as quais, por força do r. Despacho n.º 1528/17 – GCAFMG, passaram a integrar o objeto deste expediente.

Com efeito, a terceira irregularidade verificada reside na identificada existência de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnico-operacionais ou burocráticas, prática expressamente vedada pelo entendimento consolidado deste Tribunal, que, por sua vez, confere cumprimento ao contido no artigo 37, II e V, da Constituição Federal.

Isto porque a Lei Municipal n.º 14.082/2012 prevê a existência do cargo de Assessor de Informática da Controladoria, cujas atribuições, apesar de eminentemente técnicas, são desempenhadas por provimento comissionado, desrespeitando os contornos fixados pelo Prejulgado n.º 25.

Questionado acerca da impropriedade em ofício encaminhado por este Ministério Público de Contas, a Câmara Municipal de Curitiba esclareceu que as

justificativas para criação de cargos comissionados com funções técnico-operacionais ou burocráticas constam do Processo Legislativo n.º 005.00120.2000, que originou a Lei n.º 10.131/2000.

Em acesso ao referido processo, este *Parquet* localizou a seguinte justificativa, assim descrita:

Com o advento da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000, houve sensível redução no orçamento do Poder Legislativo Municipal, uma vez que o total da sua despesa, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não pode ultrapassar cinco por cento do somatório da receita tributária do Município e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior.

O mesmo diploma legal estabelece que a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Desta forma, a presente proposta visa adequar a estrutura organizacional da Câmara aos limites previstos na legislação supra mencionada, bem como ao que prevê a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", bem como a Lei federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que "Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967". Em anexo, cópia da legislação mencionada.

Contudo, além de questionáveis as razões que levaram à criação de tantos cargos em comissão pela referida legislação – já que, com a redução do orçamento da Câmara, o correto seria a extinção de cargos para redução da folha de pagamento –, denota-se que o arquivo não menciona o cargo de Assessor de Informática apontado por este Ministério Público, permanecendo, portanto, a irregularidade referente a este cargo.

4. Ao lado disso, entende este *Parquet* que não se justifica a criação/provimento de cargos comissionados destinados a Assessoramento desprovidos da exigência de formação profissional mínima. Tais atribuições deveriam ser compatíveis com qualificação técnica apropriada ou mesmo comprovação de conclusão de nível superior necessário ao desempenho das respectivas funções.

A Câmara Municipal de Curitiba descumpre também esse requisito, tendo em vista a existência dos cargos de Assessor de Gabinete Parlamentar, símbolos CC2, CC3, CC45, CC5, CC6, CC7 e CC8, que exigem como requisito para investidura, genericamente, apenas o "*conhecimento necessário para o bom desenvolvimento de suas tarefas*". Além de prever um critério subjetivo para o

preenchimento dos cargos – prática vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro –, não se demanda formação escolar alguma para os ocupantes da vaga.

Nunca é demais recordar que, nos termos do Prejulgado n.º 25, a *“função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas”*.

Ora, se as atividades de Assessoramento vislumbradas pelo ente afastam-se desses delineamentos, assumindo simplicidade tal que as tornam passíveis de serem executadas por servidores sem formação profissional mais elaborada, está-se diante de uma distorção, mostrando-se despropositada a própria previsão de existência e de manutenção desses cargos no quadro de pessoal da edilidade.

É preciso ter presente que quem assessora, assessora alguém, e é de se esperar que a qualificação daquele que assessora seja adequada à função desempenhada, o que não se vislumbra com a falta de previsão de escolaridade.

Destaque-se que as vagas existentes para o cargo de Assessor de Gabinete Parlamentar constituem a expressiva maioria dos comissionados da Câmara, já que somam 275, do total de 317 cargos comissionados legalmente previstos, não sendo condizente com a atribuição das funções de assessoramento não estabelecer nível de escolaridade algum como condição de acesso ao cargo.

5. Porém, não é apenas nos cargos comissionados de Assessor de Gabinete Parlamentar que se verifica essa irregularidade.

Também os cargos de Chefe de Gabinete Parlamentar, símbolo CC-1, Diretor Geral, símbolo CA-1, Diretor de Cerimonial, símbolo CA-2, e Diretor de Segurança, símbolo CA-3, não estabelecem requisitos adequados ao ingresso no serviço público, porquanto, de acordo com o anexo da Lei Municipal n.º 14.082/2012, se exige, genericamente, *“conhecimento necessário para o bom desenvolvimento de suas tarefas”*.

Mister ressaltar que a completa ausência de um patamar mínimo de formação não contribui para a profissionalização do serviço público, salientando-se que hoje, devido à já indicada ausência de previsão legal de percentual de ocupação das vagas por servidores efetivos, o preenchimento dos cargos comissionados se dá mediante captação de pessoal junto ao mercado de trabalho, ou seja, proveniente de fora dos quadros da Câmara, sendo que, pelos valores ofertados, possível seria recrutar pessoas com nível de preparo maior, capazes de contribuir ainda mais para o desempenho de suas funções e, conseqüentemente, para a consecução do interesse público.

Por isso para este *Parquet* essas lacunas legislativas também precisam ser supridas, pois malferem os termos do Prejulgado n.º 25, que acolheu, em sua fundamentação, as propostas apresentadas por este Ministério Público e pela extinta DICAP, dentre as quais figurava a seguinte:

O provimento dos cargos em comissão, mediante nomeação, e a designação dos servidores para exercer funções de confiança, deve observar os requisitos de ingresso previstos na legislação, especialmente a formação acadêmico-profissional compatível com as atribuições, ressalvada a nomeação de agentes políticos (Secretários Estaduais e Municipais) (proposta da DICAP);

6. No que tange, finalmente, ao controle de jornada, este *Parquet* tem como injustificado o discrimen relatado pela defesa acostada à peça n.º 26, existente entre a forma adotada para o registro de frequência dos servidores providos junto aos Gabinetes dos Vereadores (artigo 7º, §4º, da Lei Municipal n.º 10.131/2000, com as alterações promovidas pela Lei Municipal n.º 14.082/2012¹) e o controle de presença daqueles lotados junto à estrutura administrativa da Câmara², **motivo pelo qual pugna seja determinado ao atual gestor da Câmara, no prazo de 60 (sessenta) dias, a unificação dos sistemas de aferição de presenças, devendo todos os servidores, indistintamente, se submeterem ao Registro Eletrônico de Ponto - REP.**

Isto porque, sem o conhecimento de como o controle pelos Gabinetes dos Vereadores é feito – e mesmo se é efetivamente é realizado –, aliado aos diversos casos já constatados de existência de funcionários fantasmas nas mais distintas esferas do Poder Legislativo do país, abre-se margem para questionamento acerca do real cumprimento das funções dos servidores comissionados mantidos pelos Gabinetes da CMC.

7. Considerando, portanto, a identificação das irregularidades abordadas nos itens 3, 4, 5 e 6 deste opinativo, todas derivadas da análise da resposta conferida aos questionamentos adrede acolhidos pelo N. Relator, **requer este Ministério Público a concessão de nova oportunidade de manifestação à Câmara Municipal de Curitiba e ao seu atual Presidente**, oportunidade na qual deverão complementar a instrução com a apresentação do documento requisitado anteriormente pela COFAP e não encaminhado, referente à relação dos servidores a serem dirigidos e chefiados pelos ocupantes de cargos comissionados de Direção e Chefia, e envio da informação preconizada no item “3” do Parecer Ministerial n.º 8192/17³, que, conforme relatado, também restou desatendida pelos responsáveis na anterior intimação realizada, encaminhando listagem contendo a formação profissional de cada Assessor atualmente em exercício na Casa de Leis.

8. Por fim, diante da informação prestada às fls. 02 da peça n.º 17 acerca do atendimento de Recomendação Administrativa emanada do *Parquet*, **requer-se a expedição de ofício ao Ministério Público Estadual**, franqueando-lhe acesso a estes

¹ § 4º O controle de frequência do pessoal nomeado para os cargos de provimento em comissão de que tratam os artigos 6º e 7º desta lei, necessário para resguardar os interesses da Administração, será exercido e fiscalizado pelo Vereador ao qual estão subordinados.

² Pois, segundo informa o documento de peça n.º 26, “Os servidores ocupantes de cargo em comissão na estrutura administrativa, em número total de 09 (nove) tem a jornada controlada pelo Registro Eletrônico de Ponto – REP em razão da Portaria n.º 534/2014”.

³ Que demandava “Se os servidores comissionados investidos em funções de **assessoramento** detêm formação ou experiência profissional compatível com as respectivas atividades desenvolvidas”.

autos eletrônicos e solicitando o encaminhamento de informações acerca de sua atuação e de cópia das medidas eventualmente implementadas em relação aos fatos abordados neste expediente.

9. **Pela concessão dos pedidos de liminar deduzidos nos itens 1 e 2 supra; por nova intimação da Câmara Municipal de Curitiba e do gestor responsável para os fins aduzidos no item 7 e pela emissão de ofício ao Parquet Estadual** é, portanto, o parecer.

Curitiba, 13 de dezembro de 2018.

Assinatura Digital

JULIANA STERNADT REINER
Procuradora do Ministério Público de Contas