



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Procuradoria Geral

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA, PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu Procurador-Geral, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio da Promotora de Justiça que esta subscreve, integrante do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária, no exercício de suas competências institucionais, com fulcro nos art. 127, *caput*, 129, IX e 130 da Constituição da República, assim como nos art. 79 da Lei Complementar estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, e 410 do Regimento Interno desta Corte, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência propor a instauração do incidente processual de

### **PREJULGADO**

com vistas à prolação de decisão plenária que consolide interpretação adequada ao preceito normativo do **art. 37, inciso V da Constituição da República**, consoante os fundamentos a seguir arrolados.

1. A competência material dos Tribunais de Contas guarda fundamento nas previsões insculpidas no art. 71 do Texto Constitucional e abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração direta e indireta. Sua missão institucional satisfaz-se com o mais amplo controle externo dos atos estatais, nos estritos lindes firmados pela Carta Fundamental, sendo indubitável que sua atuação primordial gravita em torno de dois eixos principais que conformam seu objeto de trabalho: a verificação de conformidade das políticas públicas com os parâmetros político-normativos da Constituição Federal, e a averiguação da higidez das contas públicas em si – aqui compreendidas a arrecadação da receita e a realização da despesa.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Procuradoria Geral

---

2. A justa compreensão dessas premissas normativas conduz ao entendimento de que se inclui no mister constitucional dos Tribunais de Contas o controle sobre a gestão dos quadros de pessoal da Administração Pública. A maciça e inarredável alocação de recursos para custeio da remuneração dos agentes públicos é retratada com especial atenção em nosso ordenamento jurídico<sup>1</sup>, evidenciando tratar-se de significativa parcela da despesa pública – sujeita, pois, ao controle das Cortes de Contas.

3. Ao lado disso, cumpre referir que o constituinte consagrou, no inciso III do citado art. 71, o controle de legalidade dos atos de admissão de pessoal, deferindo à *jurisdição de contas* a competência de registrá-los, com o que se exaure o processo formativo do respectivo ato de admissão, vindo a aperfeiçoá-los. Excepcionou, entretanto, desse específico procedimento “*as nomeações para cargo de provimento em comissão*”, na medida em que as nuances próprias do vínculo precário, fundado na confiança da autoridade nomeante e rompível *ad nutum*, não se coadunam nem justificariam a movimentação do Tribunal para sua apreciação individualizada.

4. Essa consideração, nada obstante, não tem o condão de afastar o dever-poder assegurado aos órgãos de controle externo de examinar a legitimidade do emprego de cargos comissionados, seja mediante a avaliação da legalidade da despesa daí decorrente, seja em face da juridicidade que há de cercar sua instituição e provimento. Cuida-se, inclusive, de aspecto relacionado à fiscalização operacional sob encargo dos sistemas de controle, de sorte que posicionamento diverso conduziria à indevida blindagem dos cargos providos em comissão aos mecanismos de freios e contrapesos desenhados na ordem jurídico-constitucional vigente.

5. Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência do Tribunal de Contas da União para a verificação, mediante procedimento próprio de investigação, da legalidade de nomeações em comissão de servidores em situação de nepotismo, circunstância violadora dos preceitos constitucionais relativos à isonomia, à impessoalidade e à moralidade:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEPOSTISMO CRUZADO. ORDEM DENEGADA.

**Reconhecida a competência do Tribunal de Contas da União para a verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante, nos termos dos artigos 71, VIII e IX da Constituição Federal.**

---

<sup>1</sup> Apenas a título exemplificativo, vale consignar que, ao passo que o regime remuneratório dos agentes públicos vem contemplado nos incisos IX a XVII do art. 37, bem como no art. 39, § 4º e em vários dispositivos do Texto Constitucional, o art. 169 ocupa-se em estabelecer restrições de ordem financeiro-orçamentária ao total dos gastos com pessoal. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, consolida os parâmetros necessários à ponderação das despesas com folha de pagamento.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Procuradoria Geral

---

Procedimento instaurado no TCU a partir de encaminhamento de autos de procedimento administrativo concluído pelo Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo. (...)

**A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade.**

Ordem denegada. Decisão unânime. (Grifamos)

(Segunda Turma, Mandado de Segurança nº 24.020/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 13/06/2012)

6. Conquanto esse precedente prenda-se a um dos possíveis aspectos do exame de legalidade envolvidos na nomeação de servidores em comissão, sua referência ilustra a congruência da tese aqui delineada com o entendimento assentado na jurisprudência pátria. A consolidação do argumento justifica, em consequência, a plena pertinência temática do assunto versado à competência material desta Corte de Contas.

7. Nessa perspectiva, releva observar que o inciso V do art. 37 da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda nº 19/1998, congrega, de modo extremamente genérico, uma vastidão de realidades que não de se inserir no escopo fiscalizatório do Tribunal de Contas, de modo que sua adequada compreensão é condição *sine qua non* ao perfeito exercício das funções constitucionais de que se reveste esta Corte.

8. Assim dispõe o preceito invocado:

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;

9. Apesar da clareza do dispositivo constitucional, muitas vezes se deparam os gestores públicos com incertezas e desvios na sua aplicação prática, o que se denota nas rotinas de inspeção e auditoria promovidas por esta Corte, além dos mais variados expedientes administrativos submetidos ao crivo deste órgão – de prestações de contas anuais a denúncias e representações. Não raras são as notícias de incremento de pessoal comissionado, na contramão da desejável profissionalização do serviço público, ou mesmo da utilização do vínculo precário para o desempenho de funções permanentes e essenciais à continuidade administrativa, ou ainda – o que é pior – para abrigar correligionários políticos e cabos eleitorais, cuja atuação não se conforma com o interesse público.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Procuradoria Geral

---

10. Tanta gravidade – que tende a se aprofundar, dado o crescimento populacional e a correspondente demanda pelo Estado – já foi anteriormente objeto de reflexão pelo Colendo Plenário desta Casa, que, ao editar o Prejulgado nº 6, consolidou o entendimento acerca da essencialidade das funções de contador e de advogado na Administração Pública, fixando os balizamentos aplicáveis pelas Prefeituras e Câmaras Municipais para garantir seu provimento preferencialmente por servidores efetivos.

11. Apesar dos esforços deste Tribunal e, em corroboração, do *Parquet* em buscar efetividade no cumprimento da decisão-paradigma, o constante trabalho de atualização da situação dos municípios paranaenses a propósito de sua sujeição aos termos do aludido Prejulgado tem revelado a resistência de algumas Administrações, além do agravamento da situação no quadro geral de pessoal.

12. Assim, seja sob o viés de *orientação* aos bons gestores, preocupação que esta Corte costumeiramente busca satisfazer, seja no intento de *aprimorar seus instrumentos de fiscalização*, municiando os segmentos técnico-instrutivos, o Ministério Público e os órgãos deliberativos com referenciais seguros à apuração de irregularidades e à imposição das sanções amparadas na ordem jurídica, faz-se necessária a edição de prejudgado que fixe, **dentre outros pontos que eventualmente se mostrem oportunos na instrução**, os seguintes referenciais interpretativos quanto à aplicabilidade geral e vinculante, para as Administrações Estadual e Municipais, da norma constitucional do art. 37, inciso V:

- a) A instituição de funções de confiança e de cargos em comissão carece de específica previsão legal, em que se estabeleçam os requisitos ao seu exercício (art. 37, I) e se fixem as funções a serem desempenhadas pelos seus ocupantes, além dos respectivos padrões remuneratórios (art. 37, X), sempre as vinculando, em caráter transitório, à autoridade nomeante, o que inviabiliza a cessão funcional de tais cargos e funções entre órgãos da Administração Pública;
- b) Considerando que o dispositivo em análise veicula norma constitucional de eficácia contida (STF, Segunda Turma, RMS nº 24.287, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1º/08/2003) e, ainda, que a organização político-administrativa da República ampara-se no pacto federativo (art. 18), devem ser os entes municipais e o próprio Estado instados a editar legislação que preveja os casos, as condições e os percentuais mínimos dos cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira;
- c) Com vistas à concretização da moralidade administrativa, deve-se adotar como critério razoável à aferição da proporcionalidade entre o total de servidores comissionados e efetivos o da equivalência entre os respectivos quantitativos, de sorte que os vínculos precários não superem os efetivos (STF, Primeira Turma, RE nº 365368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29/06/2007; STF, Plenário, ADI nº 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15/02/2011), tendo-se presente que a crescente demanda pela profissionalização na Administração Pública vindica, de modo inarredável, a paulatina substituição dos vínculos precários por efetivos;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Procuradoria Geral

---

d) Dentre as funções atribuíveis aos cargos em comissão, excetuam-se as de natureza técnica e permanente, que devem recair sobre servidores efetivos (STF, Plenário, ADI nº 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 05/10/2007; STF, Plenário, ADI nº 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 07/06/2011; STF, Primeira Turma, AI nº 309.399-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 23/04/2012), cumprindo ao Tribunal de Contas fixar exegese justa e alinhada à jurisprudência da Suprema Corte quanto à distinção entre *chefia*, *direção* e *assessoramento*, ressaltando-se que a diferenciação entre tais funções não se restringe à nomenclatura, mas se caracterizam pelo plexo de atribuições legalmente dispensado na respectiva lei de instituição e efetivamente exercido.

13. Importa salientar que, nos termos do art. 79 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o incidente processual aqui suscitado encontra lugar quanto se demanda o pronunciamento do Pleno sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, pelo que se reconhece a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade geral e vinculante. Não se há de buscar, com isso, produção normativa originária a propósito do tema versado, mas tão-somente atividade hermenêutica que garanta uniformidade de tratamento quanto ao preceito normativo de regência.

14. Em face do exposto, o Ministério Público **requer o recebimento e processamento deste prejudgado**, conforme os preceitos regimentais (art. 410 e seguintes), observando-se, quanto ao mérito, as diretrizes aqui enunciadas.

Pede-se deferimento.

Curitiba, 29 de janeiro de 2015.

MICHAEL RICHARD REINER  
Procurador-Geral do Ministério Público de  
Contas

MARIA CECÍLIA DELISI ROSA PEREIRA  
Promotora de Justiça  
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de  
Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária