

EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR, CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Protocolo nº 426485/11

Ato recorrido: Despacho n.º 172/19 - GCFC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de sua Representante abaixo firmada, vem, mui respeitosamente à presença de Vossa Excelência, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, inciso IX e 130 da Constituição Federal, combinados com o artigo 75 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e artigo 489 do Regimento Interno desta Corte, interpor

RECURSO DE AGRAVO

em face do r. Despacho n.º 172/19 - GCFC, por meio do qual o i. Relator considerou cumprida a determinação imposta pelo item II, "b", do Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno, autorizando a emissão de certidão de quitação da obrigação e deferindo a consequente baixa de responsabilidade institucional da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul.

I. DOS FATOS

Tratam os autos originários de Representação, em fase de execução, julgada parcialmente procedente por meio do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno, em função da constatação de falta de lei fixando o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidor efetivo, e da verificação de excesso de servidores comissionados na Câmara Municipal, com a ofensa ao Prejulgado n.º 06 desta Casa.

A referida decisão determinou a adoção de três medidas pelo Legislativo Municipal, abaixo transcritas, estabelecendo o prazo de 90 dias para cumprimento:

- a) adequa a legislação municipal, a fim de prever os casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão serão preenchidos por servidores de carreira, conforme dispõe o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- b) adequa o número de cargos comissionados e efetivos no quadro funcional ao princípio da proporcionalidade, com vistas a conferir estrutura para a atuação do Poder Legislativo, devendo proceder à alteração da legislação municipal neste ponto; e
- c) comprove, nestes autos, a adoção de medidas para a realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos de Assessor Jurídico e Contador, previstos na Lei Municipal n.º 967/2011, em conformidade com o Prejulgado n.º 06 desta Corte.

Com relação aos itens “a” e “c”, este Ministério Público e a Coordenadoria de Gestão Municipal foram uníssomos em entendê-los cumpridos, conforme se depreende do Parecer n.º 2026/18 – GCM e do Parecer n.º 782/18 – 6PC.

A divergência residiu quanto ao cumprimento do item “b”, já que, no entendimento da Unidade Técnica, com o aumento do número de cargos efetivos pela Lei n.º 1076/14, a irregularidade no tocante à desproporção entre o número de servidores efetivos e comissionados não mais existiria, motivo pelo qual solicitou a baixa de responsabilidade quanto à esta determinação ainda no Parecer n.º 12637/16 – COFAP.

Ressaltou, à época, a Unidade Técnica que,

A princípio, não se pode dizer que há proporcionalidade entre os cargos em comissão e cargos efetivos pois o número de cargos em comissão é maior.

Todavia, considerando que a jurisprudência não define exatamente a proporção que deve existir entre comissionados e efetivos; considerando que o número de servidores efetivos aumentou

consideravelmente com a edição da Lei em 2014 (de 04 para 19) e considerando que existem dois cargos comissionados para assessorar cada Gabinete dos 11 vereadores, entendo que eventual desproporcionalidade pode ser relevada.

Este Ministério Público, por seu turno, entendeu que a medida adotada pela Câmara Municipal de Rio Branco do Sul não foi suficiente para a regularização do apontamento reconhecido no v. Acórdão, já que a legislação municipal criou 29 cargos comissionados e apenas 19 efetivos, dos quais 27 comissionados se encontram providos, e somente 13 efetivos foram nomeados.

Em sua derradeira manifestação (Parecer n.º 61/19 – 6PC), este *Parquet* concluiu que a desproporção acima descrita demonstra descompasso com a determinação emanada desta Casa no item II, “b”, do Acórdão n.º 7330/14 – STP, que transitou em julgado há mais de 4 (quatro) anos, além de contrariar o entendimento sufragado pelo Prejulgado n.º 25 deste Tribunal, 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).

Desta feita, concluiu pelo não cumprimento da determinação constante do item II, “b”, do Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno, requerendo ao Relator a adoção dos meios coercitivos disponíveis para fazer valer a deliberação desta Corte de Contas e resguardar a autoridade de suas decisões.

Em complementação, diante da distorção entre o número de efetivos e comissionados mantidos pelo orçamento do ente e o risco de não realização adequada das atividades técnicas e burocráticas essenciais à colimação do interesse público, solicitou (i) a aplicação da multa prevista no artigo 87, III, “f”, da LC n.º 113/2005 aos gestores que, desde a emissão da decisão, deixaram de adotar medidas tendentes à regularização da impropriedade; (ii) a determinação à Câmara Municipal do contingenciamento do número de cargos comissionados, sob pena de aplicação mensal de multa para cada admissão precária que exceda a equalização com o número de cargos efetivos regularmente providos; e (iii) a reiteração da necessidade de comprovação da alteração legislativa para fins de atendimento da determinação, sob pena de instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

Acrescentou, ainda, que a escolaridade mínima exigida para o cargo comissionado de Assessor de Gabinete¹ cinge-se ao ensino fundamental completo, o que não se coaduna com a função de assessoramento e as atividades a serem realizadas pelos servidores, distanciando-se das orientações plasmadas no Prejulgado n.º 25, não sendo condizente com o próprio valor de mercado o pagamento de remunerações definidas em R\$5.413,76 e R\$5.407,50², motivo pelo qual requereu

¹ Cargo cujas vagas constituem a expressiva maioria do universo de comissionados da Câmara Municipal em questão, já que somam 22, do total de 30 cargos comissionados legalmente previstos (conforme art. 59 da Lei n.º 1165/18).

² Para os cargos de Assessor de Gabinete Parlamentar I e II, respectivamente.

a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

Apreciando os dados levantados por este Ministério Público, o i. Relator, por intermédio de seu r. Despacho n.º 172/19 – GCFC, não vislumbrou a desproporcionalidade demonstrada entre cargos efetivos e comissionados, motivo pelo qual considerou atendida a determinação imposta pelo item II, “b”, do Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno.

Em sua fundamentação, destaca que “o critério para apurar a proporção entre cargos efetivos e comissionados do Poder Legislativo de Rio Branco do Sul deve considerar apenas os cargos afetos aos **serviços auxiliares** da Câmara Municipal – expressão cunhada por Hely Lopes Meirelles para designar, entre outros, os serviços de assessoria técnica-legislativa – excluindo os 22 (vinte e dois) cargos de Assessores de Gabinete de Parlamentar I e II”. Entendendo que as atividades dos ocupantes destes cargos estão relacionadas ao exercício do mandato e à atividade político-parlamentar, promoveu a sua exclusão da comparação do quantitativo final de cargos efetivos e comissionados.

Desta forma, tendo em vista o provimento de 13 cargos efetivos e apenas 5 comissionados – estes relacionados com os serviços auxiliares da Câmara Municipal –, concluiu não haver a desproporção alegada por este *Parquet*. Complementou, por fim, que não há exigência para que os cargos e funções de confiança que se destinam às atribuições de direção e chefia possuam graduação em nível superior, já que a Proposta de EC n.º 119/2015, que incluía a previsão, foi arquivada.

A r. decisão monocrática, entretanto, conforme se demonstrará, não encontra respaldo na legislação, na doutrina e na jurisprudência pátrias, e ultrapassa, com todo o respeito, os termos da própria decisão proferida nos autos de origem e os delineamentos do Prejulgado n.º 25, ambos transitados em julgado e emanados do C. Tribunal Pleno, razão pela qual sua reforma é medida de rigor.

II. DAS RAZÕES PARA A REFORMA DA DECISÃO

DA TEMPESTIVIDADE

O artigo 489 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná é claro ao delimitar o prazo de 10 (dez) dias para o exercício do direito dos legitimados à proposição de Recurso de Agravo.

Como foi dada ciência ao *Parquet* no dia 22.02.2019 da decisão ora atacada, iniciou-se a contagem do prazo respectivo no dia 25.02.2019.

Portanto, a **tempestividade** do presente Recurso de Agravo é, à vista desses fatos, **indiscutível**, já que **o prazo legal findará no dia 13.03.2019** (art. 385, *caput* e § 1º, do Regimento Interno).

RAZÕES DO RECURSO

1. Inexistência legal e doutrinária de sub-sategorias de cargos comissionados. Impossibilidade de tratamento diferenciado dos cargos comissionados segundo a natureza dos serviços prestados ou segundo a autoridade a quem estão subordinados. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II e V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Preliminarmente, importa pontuar que não há subsídio legal nem doutrinário para a exclusão da verificação do atendimento ou não da proporcionalidade entre o número de efetivos e comissionados, dos 22 (vinte e dois) cargos comissionados de Assessores de Gabinete de Parlamentar I e II da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul.

A esse respeito, a decisão agravada assim dispôs, *verbis*:

No que tange à divergência, tenho para mim que o critério para apurar a proporção entre os cargos efetivos e comissionados do Poder Legislativo de Rio Branco do Sul deve considerar apenas os cargos afetos aos **serviços auxiliares** da Câmara Municipal - expressão cunhada por Hely Lopes Meirelles¹ [nota de rodapé – MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pág. 656] para designar, entre outros, os serviços de assessoria técnica-legislativa - excluindo os 22 (vinte e dois) cargos de Assessores de Gabinete de Parlamentar I e II.

Isto porque as atribuições desses dois cargos estabelecidas pela Lei Municipal n° 1.077/2014 (peça 123), estão relacionadas ao exercício do mandato e à atividade político-parlamentar, como por exemplo, “*representar o Vereador perante aos Secretários do Poder Executivo Municipal, com a acompanhamento das reivindicações elaboradas pelo Vereador, no tocante*

as indicações realizadas e demais serviços solicitados pelo Vereador, aprovadas pelo Plenário; coordenar as atividades do Gabinete do Vereador; promover pesquisas de interesse parlamentar; realizar trabalhos de informática, responder e-mails e correspondências do Gabinete do Vereador; ou mesmo realizar outras funções meio necessárias ao desempenho de suas atribuições, bem como outras tarefas atribuídas pelo Vereador, relacionadas ao exercício do mandato parlamentar e aos objetivos institucionais do Poder Legislativo do Município de Rio Branco do Sul.

Entretanto, em consulta à obra do saudoso HELY LOPES MEIRELLES, não é possível se chegar à mesma conclusão alcançada pela r. decisão. Pelo contrário, extrai-se que o referido autor coloca sob o manto do que denomina “**serviços auxiliares da câmara**”, os serviços prestados (i) pela *secretaria*; (ii) pela *tesouraria*; (iii) pela assessoria técnico-legislativa; e (iv) *outros serviços*. Neste contexto, a assessoria técnica-legislativa – termo que congregaria, em tese e de acordo com a decisão recorrida, as atividades desempenhadas pelos Assessores de Gabinete Parlamentar I e II no âmbito do Poder Legislativo de Rio Branco do Sul – integra, na visão de HELY LOPES MEIRELLES, a classificação maior de “**serviços auxiliares da câmara**”, **não constituindo categoria diversa, ou vinculada à atividade tipicamente parlamentar – esta exclusiva dos Edis eleitos democraticamente pelo voto direto dos cidadãos – para justificar qualquer espécie de exclusão ou de tratamento diferenciado em relação aos demais comissionados.**

Confira-se, neste sentido, o seguinte excerto do livro “Direito Municipal Brasileiro”, na mesma edição mencionada pelo r. Despacho recorrido (14ª edição, 2006, págs. 656 e 657):

2.5 Serviços auxiliares da Câmara

A Câmara, como órgão legislativo do Município, tem necessidade de *serviços auxiliares* e de funcionários próprios, para bem realizar suas atividades específicas. Esses serviços e funcionários se distribuem, geralmente, na *secretaria*, *tesouraria*, *assessoria técnico-legislativa* e em outros serviços, de conservação das dependências da Câmara, de guarda de material, de transporte etc.

A *secretaria* realiza, normalmente, serviços burocráticos incumbindo-se do expediente, da correspondência, das publicações e do pessoal administrativo da Câmara.

A *tesouraria* incumbe-se do recebimento e recolhimento das dotações da Câmara, bem como dos pagamentos e da contabilidade necessária ao controle de verbas e à execução do orçamento, para a regular prestação de contas ao término de cada exercício financeiro.

A *assessoria técnico-legislativa* (nos Municípios que a comportam) desempenha funções especializadas de exame das proposições a serem discutidas e votadas em plenário, emitindo pareceres exclusivamente técnicos e cuidando da redação dos atos legislativos. Não toma parte nas discussões, não interfere nas deliberações do plenário ou do presidente, limitando-se a colaborar no aprimoramento formal e técnico das leis e resoluções.

Outros serviços administrativos, tais como os de guarda e conservação das dependências e material da Câmara (limpeza, almoxarifado, arquivo etc.), de transporte e o mais que for necessário ao funcionamento da Edilidade, devem ficar subordinados exclusivamente à presidência, por correlacionados intimamente com suas funções e necessários à autonomia da corporação em relação ao Executivo. Atualmente esses serviços devem ficar subordinados à Mesa diretora, nos termos do Regimento Interno.

Todo serviço da Câmara pode ser criado, modificado ou extinto por resolução, com a dispensa da sanção do prefeito, por ser matéria de sua competência exclusiva, à semelhança do que dispõe a Constituição da República quando cuida do Poder Legislativo Federal (cf. art. 48, c/c arts. 51, IV, e 52, XIII). (sem destaques no original)

Essa lição de HELY LOPES MEIRELLES é de salutar sabedoria, pois não permite, sob outro viés, incompatíveis acomodações de funções político-partidárias, ficando as atividades de *assessoria técnico-legislativa* restritas ao suporte técnico necessário ao exercício da atividade parlamentar.

Também não se tem conhecimento de qualquer construção teórica oriunda de outros administrativistas ou constitucionalistas que possa amparar, nem ao menos no plano estrito das ideias – pois, como se verá adiante, qualquer espécie de distinção não possui respaldo constitucional³ –, a existência de subcategorias de cargos comissionados que, por força da natureza das atividades desempenhadas⁴ ou das autoridades a que estão imediatamente subordinados⁵, possam receber tratamento distinto e serem excluídos da avaliação da proporcionalidade numérica em contraposição com os cargos efetivos existentes no ente federativo em que se inserem.

De fato, a Constituição Federal, ao se debruçar sobre a questão dos comissionados, o faz de maneira indistinta no artigo 37, incisos II e V:

³ Isso apenas a Administração Pública, sem alusão aos militares.

⁴ Como faz a decisão agravada ao citar as atribuições dos cargos de Assessor Parlamentar I e II, previstas pela Lei Municipal n.º 1.077/2014.

⁵ Como faz crer o r. Despacho ao exemplificar, por meio da transcrição ao art. 15, §4º, da Lei Estadual n.º 16.522/2010, os “limites para as atividades dos servidores ocupantes do cargo de provimento em comissão, lotados na administração, na Presidência, na 1ª Secretaria e na 2ª Secretaria” da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

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:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

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;

A nota comum para a criação e provimento de cargos comissionados reside, portanto, no pressuposto inafastável de que se destinem APENAS às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não sendo lícito aportar aos Assessores de Gabinete Parlamentar prerrogativas ou características próprias dos titulares dos cargos eletivos nomeantes, como o faz a decisão guerreada, para apartá-los dos demais cargos comissionados previstos na estrutura administrativa do Poder Legislativo.

Ainda, em análise da legislação local da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul, infere-se que os Assessores de Gabinete, de acordo com a Lei Municipal n.º 967/2011 (peça n.º 128), inserem-se no Capítulo II, intitulado “DO QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO”, sendo o artigo 7º explícito ao situa-los junto aos demais cargos comissionados existentes na Edilidade.

Do mesmo modo, a Lei Municipal n.º 1.077/2014, ao criar os cargos de Assessor de Gabinete Parlamentar I e II, dispõe serem eles **cargos de provimento em comissão**, imputando as despesas deles decorrentes “à conta das dotações orçamentárias próprias do Poder Legislativo, suplementadas se necessário” (artigo 8º), descrevendo, nos artigos 4º e 5º as respectivas atribuições⁶, havendo a Lei

⁶ Art. 4º São atribuições do Assessor de Gabinete Parlamentar I:

I – coordenar as atividades do Gabinete do Vereador;

II - responsabilizar por documentos oficiais e controle de Arquivo;

III - promover pesquisas de interesse parlamentar;

IV - redigir projetos, indicações, requerimentos com redação parlamentar, discursos e outros pronunciamentos do Vereador;

V - coordenar e promover encontros com lideranças políticas;

VI - representar o Vereador perante aos Secretários do Poder Executivo Municipal, com a acompanhamento das reivindicações elaboradas pelo Vereador, no tocante as indicações realizadas e demais serviços solicitados pelo Vereador, aprovadas pelo Plenário;

VII - observar e fazer observar no âmbito do Gabinete e no exercício das funções públicas os direitos e deveres inerentes ao cargo ocupado;

VIII - utilizar, operar e administrar diligentemente os serviços, móveis e equipamentos do Gabinete Parlamentar e da Câmara; e

Municipal n.º 1.165/2018 os situado juntamente com os demais cargos comissionados ao estabelecer o que denominou de “remodelação salarial dos servidores comissionados” (art. 59).

Não há, destarte, sob qualquer ótica, seja doutrinária, constitucional ou infraconstitucional, espaço para a interpretação de que os cargos comissionados de Assessor de Gabinete Parlamentar I e II devam ser apartados dos demais cargos comissionados existentes no quadro do Poder Legislativo de Rio Branco do Sul para serem colocados à parte da comparação de proporcionalidade com os cargos efetivos existentes no ente.

2. STF. Jurisprudência consolidada acerca da necessidade de observância de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados no quadro funcional do ente federado responsável por sua criação. RE 1041210. Existência de repercussão geral.

Debruçando-se sobre o tema envolvendo os cargos em comissão, e especificamente sobre a imperiosidade de manutenção de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em setembro de 2018, a existência de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1041210, assim estabelecendo a ementa da decisão:

EMENTA: Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o

IX - realizar outras funções-meio necessárias ao desempenho de suas atribuições, bem como outras tarefas atribuídas pelo Vereador, relacionadas ao exercício do mandato parlamentar e aos objetivos institucionais do Poder Legislativo do Município de Rio Branco do Sul.

Art. 5º São atribuições do Assessor de Gabinete Parlamentar II:

I - prestar auxílio ao desempenho das atribuições do Assessor Parlamentar I, na coordenação das atividades do Gabinete do Vereador;

II - realizar trabalhos de informática, responder e-mails e correspondências do Gabinete do Vereador;
2/4

III - controlar o acesso de pessoas ao Gabinete do Vereador;

IV - observar e fazer observar no âmbito do Gabinete e no exercício das funções públicas os direitos e deveres inerentes ao cargo ocupado;

V - utilizar, operar e administrar diligentemente os serviços, móveis e equipamentos do Gabinete Parlamentar e da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul; e

VI - realizar outras funções-meio necessárias ao desempenho de suas atribuições, bem como outras tarefas atribuídas pelo Vereador, relacionadas ao exercício do mandato parlamentar e aos objetivos institucionais do Poder Legislativo do Município de Rio Branco do Sul.

tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui;** e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, **ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema.** Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. **Fixada a seguinte tese:** a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;** e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

(sem destaques no original)

Em sua fundamentação, o Ilustre Relator, Ministro Dias Toffoli, ressaltou que a tese fixada reafirma a jurisprudência pacífica do Pretório Excelso acerca do tema, que já foi debatida em diversos outros processos – nesses com a peculiaridade de que a definição ocorreu exclusivamente entre as partes envolvidas nos referidos expedientes.

Nesse sentido, salientou que o estabelecimento de Repercussão Geral sobre o assunto não possui caráter inovatório, já que a medida envolve o posicionamento já consolidado na Corte de que os órgãos e entidades públicas devem observar a proporcionalidade entre as espécies de cargos **dentro de seus quadros de pessoal**. Dentre os processos que estabeleceram esse entendimento, citam-se os julgados colacionados pelo próprio Relator: ADI n.º 4.125/TO, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/11 e RE n.º 365.368/SC-AgR, Primeira Turma, DJe de 29/6/07.

Dentro desse contexto, importante ressaltar que as três decisões ora abordadas, emanadas do Supremo Tribunal Federal, tratam da necessidade de

observância da proporcionalidade **abrangendo o quadro de pessoal da entidade como um todo**, não fazendo qualquer segregação ou distinção de classes de cargos comissionados como pretende fazer o Relator desta Representação.

Para não pairarem dúvidas acerca do levantamento, segue a transcrição dos excertos das decisões, especificamente relacionados ao tema:

Ademais, também se faz necessário que o número de cargos em comissão guarde estrita proporcionalidade com a necessidade que sua criação visa suprir, bem como com o número de cargos de provimento efetivo **nos quadros do ente da Federação que os institui**.

[...] devem observar, também, **a proporcionalidade com o número de cargos efetivos no quadro funcional do ente federado responsável por sua criação**.

(RE 1041210)

2. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense **e o de cargos de provimento em comissão** criados pela Lei n. 1.950/2008 **evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade**.

[...]

8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões atribuições, denominações e especificações de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.

(ADI n.º 4.125/TO)

II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada **correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local**. III - Agravo improvido.

(RE nº 365.368/SC-AgR) (grifos nossos)

A correlação do quantitativo de servidores efetivos e comissionados não pode ser restringida a determinados cargos de acordo com as funções a eles atribuídas, sob pena de se esvaziar por completo as definições estabelecidas pelo Pretório Excelso e de se permitir que sejam criados inúmeros cargos – nos casos dos Poderes Legislativos – pautados na justificativa de necessidade de assessoramento parlamentar.

Observa-se que em nenhum momento a Suprema Corte fez distinção entre cargos comissionados no tocante à proporcionalidade. Pelo contrário, tratou da regra **dentro do quadro de pessoal de cada entidade de forma genérica**,

abarcando todos os cargos existentes na estrutura dos entes. Ressalte-se que o RE 365.368/SC-AgR, acima colacionado, envolveu a discussão em uma Câmara Municipal, restando claro que este deve ser o entendimento aplicável às demais Edilidades, como é o caso tratado nesta Representação.

Não há como efetivar, portanto, a segregação realizada pelo I. Relator em seu r. Despacho n.º 172/19, já que os cargos comissionados da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul devem ser apreciados em sua totalidade, independentemente das suas atribuições legais e da chefia imediata a que cada um se encontra subordinado, sob pena de se recair em indesejada discricionariedade e em contrariedade às decisões alcançadas pela mais alta Corte de Justiça do país.

Desta forma, tendo o Supremo Tribunal Federal definido que a proporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos deve ser verificada **no quadro de pessoal da entidade**, sem promover, nem ao menos mencionar, a distinção pretendida nesses autos, resta confirmada a desproporção no âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul, motivo pelo qual deve ser reformado o r. Despacho que determinou a baixa de responsabilidade da entidade, em virtude da caracterizada ausência de cumprimento do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno.

3. Da impossibilidade de modificação monocrática do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno: VIOLAÇÃO À COISA JULGADA.

Recobrando a atenção ao caso concreto que originou este Agravo, tem-se que, conforme múltiplas vezes salientado, trata-se de processo de Representação em fase de execução, no qual se discute o cumprimento da determinação imposta à Câmara Municipal de Rio Branco do Sul pelo item II, “b”, do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno.

Entendendo inexistir desproporção entre o número de cargos comissionados e efetivos no Legislativo em questão, o i. Relator considerou atendida a referida determinação, impondo a quitação da obrigação e a baixa de responsabilidade do ente.

Todavia, a relação de 13 cargos efetivos nomeados para apenas 5 cargos em comissão só foi atingida após a exclusão dos 22 cargos de Assessor de Gabinete de Parlamentar I e II, por entender o N. Relator que não se tratariam de cargos relacionados aos serviços auxiliares da Câmara Municipal, mas de cargos associados ao exercício dos mandatos dos Edis, o que lhes transmutaria a uma

terceira categoria de cargos, já que não se enquadrariam no conceito tradicional de comissionados.

A supressão promovida, aos olhos deste Ministério Público, **constitui também inovação à tese jurídica abraçada pelo Acórdão n.º 7330/14, de Relatoria do Exmo. Conselheiro, então Corregedor-Geral, Ivan Lelis Bonilha, acolhido à unanimidade de votos pelo C. Tribunal Pleno, constituindo direta afronta à coisa julgada.**

É a conclusão a que se chega a partir da leitura do seguinte trecho do v. Acórdão n.º 7330/14, que trata indistintamente da questão da necessidade de proporção entre o número de comissionados e efetivos da Câmara de Rio Branco do Sul:

a) Excesso de servidores comissionados na Câmara Municipal e ofensa ao Prejulgado nº 06 desta Corte:

A Lei Municipal nº 967/2011 previu 21 (vinte e um) cargos em comissão no Legislativo Municipal, sendo 18 (dezoito) vagas de Assessor de Gabinete, 01 (um) cargo de Diretor Financeiro, 01 (um) cargo de Diretor Geral e 01 (um) cargo de Controlador Interno (artigo 7º – peça 32, fl. 11). Por outro lado, foram previstos apenas 04 (quatro) cargos efetivos, sendo 02 (duas) vagas de Assistente Legislativo, 01 (um) cargo de Contador e 01 (um) cargo de Assessor Jurídico (artigo 10 – peça 32, fls. 11/12).

Suscitado a se manifestar acerca do quadro funcional, o então Presidente da Câmara Municipal (peça 50), Sr. Braz Geffer, destacou que todos os cargos em comissão previstos na lei são para o exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento, “o que reclama a necessária proximidade e características pessoais/técnicas dos servidores com o superior hierárquico”.

Sem razão, contudo. Isso porque, não basta a legalidade do provimento dos cargos em comissão para que a situação seja considerada regular, moral e razoável; o exagero nos referidos provimentos é conduta ilegal, que fere o princípio da razoabilidade, não sendo permitida a criação de cargos comissionados ao alvedrio do administrador público.

Nessa perspectiva, deve-se observar a proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados, conforme consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos

motivos e à finalidade que os ensejam. II - **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.** III - Agravo improvido. (RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007)

(sem grifos no original)

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1718/2008 do Tribunal Pleno desta Corte:

EMENTA: REPRESENTAÇÕES APENSADAS EM RAZÃO DA SIMILARIDADE DE OBJETO. CÂMARAS, PREFEITURAS, AUTARQUIAS E FUNDOS MUNICIPAIS. CARGOS EM COMISSÃO USADOS PARA DESEMPENHO DE FUNÇÕES TÉCNICAS, ESTRANHAS AO ROL DO ART. 37, V DA CF/88 (...) CONSTATADA DESPROPORCIONALIDADE ENTRE CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS NOS QUADROS FUNCIONAIS (...)

Por oportuno aos casos em análise, explico brevemente duas outras **diretrizes constitucionais que devem balizar a utilização dos cargos em comissão**, as quais não raro são ignoradas pelos gestores: (a) **a proporcionalidade entre as quantidades de cargos em comissão e de cargos efetivos existentes no quadro** e (b) a estipulação legal de um mínimo de cargos comissionados a serem atribuídos aos servidores de carreira.

(sem grifos no original)

No presente caso, resta evidente que não há proporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados existentes no quadro funcional da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul, tendo em vista a previsão de 21 (vinte e um) cargos em comissão e apenas 04 (quatro) cargos de provimento efetivo.

[...]

Por conseguinte, **determino** à Câmara Municipal de Rio Branco do Sul que, no prazo de 90 (noventa) dias: (i) **adeque o número de cargos comissionados e efetivos no quadro funcional ao princípio da proporcionalidade, com vistas a conferir estrutura para a atuação do Poder Legislativo, devendo proceder à alteração da legislação municipal neste ponto;** e (ii) **comprove, nestes autos, a adoção de medidas para a realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos de Assessor Jurídico e Contador, previstos na Lei Municipal nº 967/2011, nos termos do Prejulgado nº 06 desta Corte.** (sem destaques no original)

Conforme se vê da fundamentação do v. Acórdão exequendo, **os parâmetros considerados para aferição da inexistência de proporcionalidade entre comissionados e efetivos tomou em consideração a TOTALIDADE DOS COMISSIONADOS ENTÃO EXISTENTES NO QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA DE RIO BRANCO DO SUL.**

Não foi realizado qualquer discrimen ou desconto dos cargos comissionados de Assessor de Gabinete de Parlamentar, que foram contrapostos, em sua integralidade (21 – vinte e um), aos cargos efetivos previstos (04 – quatro) na legislação vigente por ocasião da deliberação plenária.

Dessa forma, não se concebe como os parâmetros utilizados nesta fase de execução de decisão possam ser diferentes.

É cediço que qualquer exigência *além* ou *aquém* do que restou assentado pelo Tribunal Pleno caracteriza **VIOLAÇÃO À COISA JULGADA.**

Assim, por desprezar a autoridade da deliberação a que ora se confere execução, é que a decisão de quitação das obrigações plasmada no r. Despacho n.º 172/19 – GCFC deve ser, por meio do provimento deste instrumento de Agravo, modificada, eis que pautada em critério absolutamente distinto do delineado no v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno para identificação da existência ou não de proporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados da Câmara de Rio Branco do Sul.

4. Da impossibilidade de modificação monocrática da tese interpretativa acolhida pelo Prejulgado n.º 25: VIOLAÇÃO À COISA JULGADA.

Além de os novos parâmetros introduzidos pelo r. Despacho n.º 172/19 – GCFC para considerar cumprida a determinação emanada do item II, 'b', do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno constituírem afronta direta à coisa julgada por desbordamento da decisão assentada pelo C. Tribunal Pleno quando do julgamento dos fatos debatidos nos autos originários (de n.º 426485/11), também representam eles a aniquilação do entendimento pacificado em decisões pretéritas deste próprio Tribunal de Contas, avançando muito além do estabelecido pelo Prejulgado n.º 25.

Tanto em sua parte dispositiva quanto em sua fundamentação, constata-se que o Prejulgado n.º 25 não faz qualquer distinção entre “serviços de

assessoria técnica-legislativa” e “atribuições de atividade político-parlamentar”, tampouco chancela a retirada do cômputo destes últimos para efeito de verificação da existência ou não de proporcionalidade, antes havendo expressamente disposto que:

Por ora, ressalta-se apenas 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.
(Prejulgado n.º 25 - sem destaque no original)

Como se observa, não foi realizada, naquela oportunidade, qualquer diferenciação entre as funções exercidas por cada ocupante de cargo em comissão, nem foi estabelecido entendimento próprio e diverso a ser aplicado aos Poderes Legislativos Municipais e Estadual, motivo pelo qual a exclusão promovida pelo i. Relator não pode prevalecer, sob pena de também implicar no descumprimento das diretrizes interpretativas da norma constitucional definidas por este próprio Tribunal.

Fica nítido, portanto, que, o entendimento de segregação de uma categoria de comissionados constitui monocrática inovação aos termos do Prejulgado n.º 25 – TCE/PR, que, além de possuir caráter normativo, deveria ser aplicado sempre que invocado no exame processual, conforme dispõe o artigo 414⁷ do Regimento Interno desta Corte, sendo certo que as matrizes hermenêuticas nele vincadas restarão seriamente desatendidas no caso específico da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul caso mantidos os termos da decisão agravada, podendo constituir grave precedente a justificar distorções em outros Poderes Legislativos, como sucede, *verbi gratia*, com a Câmara Municipal de Curitiba⁸.

Assim, a atual previsão de existência de 29 cargos comissionados para apenas 19 efetivos, dos quais 27 comissionados se encontram providos e somente 13 efetivos nomeados, demonstra nítida desproporção a ser combatida por esta Corte, que não pode considerar cumprida a determinação que impõe a adequação do número de cargos comissionados e efetivos no quadro de pessoal da Edilidade ao princípio da proporcionalidade.

De idêntico modo, não se compreende como a simples invocação de arquivamento de Proposta de Emenda Constitucional em virtude do término da

⁷ **Art. 414.** O prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual.

⁸ Vide o cenário debatido nos autos n.º 476283/17, que seguem em trâmite, também em fase de execução.

legislatura⁹ – ou seja, de uma PEC que sequer foi submetida à votação – possa ser suficiente para afastar a interpretação colmatada no referido Prejulgado n.º 25 de que 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*” (sem destaques no original), **ainda mais quando se está diante de um município carente da região metropolitana de Curitiba que se dispõe a pagar mais a um Assessor de Gabinete Parlamentar do qual exige apenas o ensino fundamental (R\$5.413,76 e R\$5.407,50¹⁰ como vencimento básico, sem contar com a adição das multiplicidade de gratificações previstas na Lei n.º 1.165/2018), que a um Médico Clínico Geral, que recebe, de acordo com a folha de apagamento, R\$4.873,61 mensais, ou o próprio Procurador Jurídico da Câmara, que tem por vencimento R\$4.622,28 mensais.**

Diante disso, deduz-se que a manutenção da decisão constante do r. Despacho n.º 172/19 – GCFC, com o indeferimento de envio de comunicação ao Ministério Público Estadual e o consequente deferimento da baixa de responsabilidade pelo cumprimento do item II, ‘b’, do Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno acarretará o consentimento com uma situação irregular no quadro de pessoal da Câmara de Rio Branco do Sul, abrindo precedente para que outras entidades procedam em descompasso com o Prejulgado n.º 25 – TCE/PR, razão pela qual, também sob este prisma, deve ser reformada.

III. REQUERIMENTO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas requer, em ordem:

⁹ Ou seja, com fundamento no que dispõe o art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que assim estabelece:

“Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”.

¹⁰ Para os cargos de Assessor de Gabinete Parlamentar I e II, respectivamente.

a) O **recebimento** desta insurgência recursal, porque satisfeitos seus requisitos de admissibilidade, a fim de que se exerça o juízo de retratação (§2º do art. 75 da LCE n.º 113/05 – PR), reconhecendo-se, em consequência, o não cumprimento da determinação imposta pelo item II, “b”, do Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno, deferindo-se as medidas requeridas no Parecer n.º 61/19 – 6PC;

b) Na hipótese de se sustentar, em sede de retratação, o juízo esposado no r. Despacho recorrido, o **conhecimento** deste Recurso de Agravo, determinando-se seu processamento em conformidade com os predicamentos do devido processo legal e com as normas regimentais, submetendo-o à apreciação do C. Tribunal Pleno desta Corte;

c) Por fim, no mérito, o **integral provimento** das razões recursais, a fim de que, reconhecendo a desproporcionalidade entre o número de cargos comissionados e efetivos no Legislativo de Rio Branco do Sul, seja reformado o r. Despacho que considerou atendida a determinação imposta pelo item II, “b”, do v. Acórdão n.º 7330/14 – Tribunal Pleno, dando-se seguimento às medidas necessárias ao integral cumprimento da decisão Plenária.

Nestes termos,
Pede Deferimento.

Curitiba, 11 de março de 2019.

- ASSINATURA DIGITAL -

JULIANA STERNADT REINER
Procuradora do Ministério Público de Contas