



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 494990/17
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE URAÍ
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE URAÍ, CARLOS ROBERTO TAMURA,
CRISTINA SHIMAZAKI, MUNICÍPIO DE URAÍ
ADVOGADO
PROCURADOR LILIAN KARINA VELASCO RODRIGUES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1603/22 - Tribunal Pleno

Representação. Nomeação de cargos em comissão em desconformidade com a Constituição Federal e o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais. Inobservância do percentual mínimo de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos. Irregularidade perpetrada na gestão subsequente à examinada. Pareceres uniformes. Pela procedência. Aplicação de multa. Instauração de nova representação para apuração de fatos constatados na Instrução nº 1765/22-CGM.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada por Cristina Shimazaki, na qualidade de chefe da unidade de controle interno do Município de Uraí, em face de Carlos Roberto Tamura, prefeito municipal¹, noticiando irregularidades na nomeação de cargos comissionados.

Sustenta a requerente que o gestor nomeou cargos em comissão em desconformidade com a Constituição Federal e o Estatuto dos Servidores

¹ Gestão 2017/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Públicos do Município de Uraí (Lei Complementar Municipal nº 36/2015), uma vez que não observou o percentual mínimo assegurado para os cargos efetivos.

Aponta que o Estatuto prevê que 50% dos cargos comissionados devem ser ocupados por servidores efetivos do município, porém, dentre os 22 nomeados, apenas 3 pertencem ao quadro efetivo.

A fim de sanar a situação irregular, a representante informa que encaminhou o Ofício nº 44/2017, de 14/03/2017, ao Sr. Carlos Roberto Tamura requerendo a regularização das nomeações (peça nº 12), e também comunicou ao Departamento de Recursos Humanos o excesso ocorrido, recomendando que não fossem realizadas outras nomeações até a devida normalização (Ofício nº 45/2017, de 15/03/2017, peça nº 04). A recomendação ao setor de recursos humanos foi noticiada ao prefeito municipal por meio do Ofício nº 48/2017, de 15/03/2017 (peça nº 05).

Inobstante a atuação do controle interno, aduz a requerente que o gestor permaneceu inerte quanto à irregularidade apontada, conforme demonstram as folhas de pagamento acostadas.

Diante disso, requereu a concessão de medida cautelar para que seja determinado ao prefeito municipal que regularize as nomeações dos cargos em comissão imediatamente, nos termos exigidos pela Lei Complementar Municipal nº 36/2015, e, no mérito, a procedência da Representação.

Por meio do Despacho nº 1301/17 (peça nº 17), recebi o expediente e determinei a citação do Município de Uraí e do Sr. Carlos Roberto Tamura. Na ocasião, indeferi o pedido cautelar, porquanto infundado.

Em defesa (peças nº 26 e 28), a municipalidade e o gestor alegaram que as nomeações efetuadas observaram os preceitos constitucionais e legais, havendo apenas “confusão” na interpretação da norma.

Sustentaram que o artigo 16, parágrafo único, do Estatuto dos Servidores Públicos dispõe que os cargos serão “preferencialmente” ocupados por efetivos, de modo que seria faculdade da administração nomear ou não servidores de carreira, até o limite estabelecido em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, aduziram que todos os cargos comissionados nomeados preenchem os requisitos e atribuições previstas em legislação específica, de modo que pleitearam a improcedência da demanda.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal - COFAP opinou pela procedência da Representação, “devendo o Município, num prazo razoável a ser estabelecido por esta Corte de Contas, regularizar a situação dos cargos em provimento em comissão de forma que seja respeitada a previsão constante na LC 36/2015”, conforme Parecer nº 7412/17 (peça nº 29).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência da Representação, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”², da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Carlos Roberto Tamura e emissão de determinação ao Município de Uraí para adequação do quadro de servidores, nos termos do Parecer Ministerial nº 8550/17.

O processo foi incluído em pauta de julgamento, contudo, prefeito municipal juntou nova manifestação (peça nº 33) onde informou que “vem ajustando seus percentuais em conformidade com os cargos previstos na lei complementar”, sendo que, atualmente, dos 24 cargos existentes, “11 (onze) estão sendo ocupados por servidores não efetivos, 09 (nove) por servidores efetivos e 04 (quatro) cargos encontram-se vacantes.”. Ademais, destacou que os cargos de natureza política não devem se enquadrar como cargos comissionados.

Rebatendo tais informações, a requerente peticionou às peças nº 36 a 46, a fim de informar que a situação retratada pelo gestor não refletia a realidade do quadro de comissionados do Município de Uraí.

Foi juntada aos autos, também, petição formulada pela Câmara Municipal de Uraí (peça nº 53), na qual rechaçou as alegações do Prefeito de que a

² Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014](#))

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014](#))

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

casa legislativa teria atrasado a votação de projetos de lei ligados a matéria tratada nesses autos.

O processo foi então retirado de pauta (peça nº 50), para apreciação dos novos documentos pela unidade técnica e órgão ministerial, que reiteraram seus opinativos pela procedência haja vista a ocorrência de ilegalidade (peças nº 82 e 83).

Em nova manifestação (peça nº 88), a parte representada reiterou sua tese de que secretários municipais não são considerados ocupantes de cargo em comissão, bem como asseverou ter firmado Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, pugnando pela suspensão da representação pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, tempo fixado no TAC.

Houve novas manifestações da parte representada, da Câmara Municipal e do Ministério Público do Estado do Paraná (peças nº 94, 99 e 129), nas quais se discutiram sobre o arquivamento do aludido TAC pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná e sobre o efetivo cumprimento das deliberações acordadas naquele documento administrativo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1765/22 (peça nº 131), opinou derradeiramente pela procedência do feito, com aplicação de multa administrativa ao Sr. Carlos Roberto Tamura (prefeito do Município de Uraí na gestão 2017-2020) e ao Município de Uraí, nos moldes do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005.

Ainda, por ter verificado a perpetuação das irregularidades nos períodos de janeiro de 2021 a março de 2022 mediante diligência no SIAM (Folha de Pagamento), sugeriu seja comunicado o atual gestor para que se manifeste a respeito da manutenção da irregularidade e, sendo o caso, demonstre estar tomando providências para sua regularização.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 422/22 (peça nº 132), opinou igualmente pela procedência da representação, excluindo, contudo, a aplicação de multa ao ente público representado, haja vista se tratar de sanção de caráter personalíssimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, considerou pertinente que seja instado o atual gestor a “demonstrar a observância do dispositivo legal de regência; ou na remota hipótese de se perpetuar a manutenção da irregularidade, para que apresente um cronograma para saneamento da impropriedade, sob pena de oportuna responsabilização”.

É o relatório.

2 VOTO

De início, cabe mencionar que o arquivamento do Inquérito Civil nº MPPR 0153.17.000373-2 pela Promotoria de Justiça de Uraí, com a confirmação do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná (peça nº 129), não obsta a continuidade da presente representação, uma vez que as instâncias são independentes. Esta Corte, valendo-se de suas prerrogativas constitucionais, pode averiguar os fatos a partir dos dados disponíveis em seus sistemas de dados, fixando entendimento diverso daquele defendido por outras entidades de fiscalização.

Feito este esclarecimento preliminar, passo ao mérito.

Do exame dos autos extrai-se que a presente representação é procedente, uma vez que o então prefeito do Município de Uraí, na gestão 2017-2020, descumpriu o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e o artigo 16, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal nº 36/2015 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) ao nomear cargos em comissão sem a observância do percentual mínimo a ser exercido por servidores de carreira. Confira-se:

Art. 37, CF – 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Art. 16, LC 36/2015 – Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender encargos de direção, assessoramento e chefia superiores dos níveis de primeiro e de segundo escalão de autoridades da Administração Pública Municipal, providos mediante livre escolha dos Chefes do Poder Legislativo e Executivo, entre pessoas que reúnam condições e satisfaçam os requisitos legais e necessários para a investidura no serviço público.

Parágrafo Único – Os cargos de que trata este artigo são exercidos, preferencialmente, de forma a assegurar que pelo menos 50% (cinquenta por cento) desses cargos ou funções sejam ocupados por servidores efetivos, integrantes do quadro de pessoal do município. (sem grifos no original)

Segundo informado na peça inicial, dos 22 (vinte e dois) cargos em comissão apontados, apenas 3 (três) pertenciam ao quadro efetivo, atingindo o percentual de 13,63%, em desconformidade com a legislação de regência, portanto.

Veja-se que, em defesa, o gestor não refutou as nomeações, mas apenas sustentou que o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, ao estabelecer o percentual de 50%, utiliza o termo “preferencialmente”, de modo que seria faculdade da administração nomear ou não servidores efetivos para tais cargos.

Tal argumento, contudo, não procede, haja vista que a previsão legal decorre do citado artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de fixação de um percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos. Nesse sentido, o Parecer nº 7412/17 da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (peça nº 29):

Cumpra esclarecer que advém da Constituição Federal a necessidade de que o município observe, quando da nomeação de servidores comissionados, um **percentual mínimo** que deve ser estabelecido em lei. Ao contrário do que afirma o município não há, no presente caso, faculdade do Administrador em estabelecer o percentual mínimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em outras palavras pode-se dizer que é obrigatório ao Município fazer constar em lei um percentual mínimo de cargo em comissão a ser exercido por servidor de carreira e, em havendo essa previsão, o percentual estabelecido em lei deve, necessariamente, ser obedecido pelo Administrador Público. No Município de Uraí há a previsão em lei de que, pelo menos, 50% dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores efetivos, assim, este percentual mínimo deve, obrigatoriamente, ser observado.

Vale observar que o termo “preferencialmente” constante na lei justamente trata do **mínimo** que deve ser observado pelo município, ou seja, a “preferência” é de que pelo menos 50% das vagas sejam preenchidas por servidores efetivos mas esse percentual pode, a critério da Administração, ser maior. Ressalte-se que esse percentual não pode ser menor a critério do gestor pois é determinação constitucional que o percentual **mínimo** seja estabelecido em lei.

Da mesma forma, o Parecer Ministerial nº 8550/17 (peça nº 31):

Em relação aos cargos comissionados, convém assentar que deve o gestor municipal, além de atender aos requisitos gerais, atentar para definição dos percentuais a serem preenchidos por servidores de carreira, caso haja interesse em nomear pessoas estranhas ao quadro, devendo o percentual mínimo ser definido com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ou seja, não deve ser fixado um percentual irrisório, tornando sem sentido a norma imposta pela Constituição Federal, cujo objetivo foi moralizar o serviço público.

No caso de Uraí a Lei Municipal estabeleceu um percentual de 50%, que conforme defendido pelo Setor Técnico, deve ser entendido como um mínimo, visto que a hermenêutica deve atender em grau máximo o interesse público.

A despeito da previsão restou demonstrado nos autos que a municipalidade vem agindo em desacordo com o ordenamento jurídico, pois realiza nomeações de servidores comissionados sem a observância do percentual mínimo de servidores de carreira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, a norma é clara ao mencionar que “pelo menos 50% (cinquenta por cento) desses cargos ou funções” serão ocupados por servidores efetivos, integrantes do quadro de pessoal do município, inexistindo qualquer dúvida na interpretação do dispositivo.

Outro ponto da defesa da parte representada que merece ser refutado é o de que Secretários são agentes políticos e não devem ser computados como cargos comissionados, em razão de possuírem natureza diversa. *Data maxima venia*, não há guarida para a argumentação dos representados. Os ocupantes de cargos de secretários municipais ocupam cargos em comissão, ainda que sejam agentes políticos ou recebam remuneração distinta, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Além de todo o exposto, forçoso ainda destacar que a irregularidade restou comprovada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (conforme planilhas I e II da Instrução nº 1765/22, peça nº 131), que ao realizar diligência na folha de pagamento constatou a ocorrência da irregularidade e, também, sua continuidade ao menos até março de 2022, momento da elaboração da instrução técnica:

[...] Sem entrar em detalhes, é possível perceber que, no máximo, cinco servidores efetivos ocuparam cargo em comissão concomitantemente. Por outro lado, via de regra, mais de dez pessoas desempenharam função comissionada de maneira simultânea. Dessa forma, em nenhum período, o percentual de servidores efetivos respeitou o mínimo de 50%.

Sendo assim, utilizando esses dados como base de cálculo, a irregularidade perpetuou-se de 1/2017 até 3/2022, diante do que se reitera o opinativo pela aplicação de multa administrativa nos moldes do art. 87, IV, “g”, da LOTCEPR, principalmente abarcando o período da gestão anterior (2017-2020), de responsabilidade do Sr. Carlos Roberto Tamura. [...]

Pelo exposto, julgo procedente a presente Representação em face do Sr. Carlos Roberto Tamura, em virtude da nomeação irregular de cargos comissionados, com aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não há que se perder de vista, ainda, a provável perpetuação da irregularidade na atual gestão, conforme apuração técnica da CGM. Tudo indica que o Município de Uraí segue mantendo o percentual de cargos comissionados ocupados por servidores efetivos abaixo do mínimo previsto, em violação ao artigo 16 da Lei Complementar Municipal nº 36/2015.

Diante dos indícios em questão, bem como considerando que o atual gestor não é parte nos presentes autos e inseri-lo em processo que já se arrasta por mais de 5 (cinco) anos seria contraproducente, determino, após o trânsito em julgado, remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que instaure nova representação tomando como base o presente acórdão, com distribuição e sorteio de relator nos termos regimentais.

Face ao exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência da Representação em face do Sr. Carlos Roberto Tamura, em virtude da nomeação de cargos em comissão em desconformidade com a Constituição Federal e o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Uraí, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05.

Ainda, verificada a continuidade da irregularidade na atual gestão³ determino, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que instaure nova representação a partir do presente acórdão, com sorteio de relator e distribuição nos termos regimentais.

Derradeiramente, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Execuções para a adoção das providências de execução.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

³ Gestão 2021-2024, Sr. Sr. Angelo Tarantini Filho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- Conhecer e julgar pela procedência da Representação em face do Sr. Carlos Roberto Tamura, em virtude da nomeação de cargos em comissão em desconformidade com a Constituição Federal e o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Uraí, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

II- ainda, verificada a continuidade da irregularidade na atual gestão⁴ determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que instaure nova representação a partir do presente acórdão, com sorteio de relator e distribuição nos termos regimentais; e

III- derradeiramente, encaminhar os autos à Coordenadoria de Execuções para a adoção das providências de execução.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 18 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

⁴ Gestão 2021-2024, Sr. Sr. Angelo Tarantini Filho.