



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 346171/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: 4ª PROMOTORIA DE JUSTICA DA COMARCA DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, GERSON DENILSON COLODEL, JOAO HENRIQUE BINI DE ABREU, JOÃO MARCELO BINI
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2109/23 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Almirante Tamandaré. Provimento irregular de cargo comissionado. Violação à Constituição Federal e ao Prejulgado nº 25 deste Tribunal. CGM e MPC pela procedência com aplicação de multa. Pelo Conhecimento e Procedência da Representação com Aplicação de Multa.

1. RELATÓRIO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Trata-se de representação protocolada pela 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Almirante Tamandaré que noticiou noticiando o teor da Recomendação Administrativa nº 06/2013, dirigida ao então Prefeito Municipal de Almirante Tamandaré e aos seus sucessores visando a revisão e correção de situações de nomeação e exercício de cargos comissionados fora dos limites do artigo 37, inciso V da Constituição Federal, e apresentando peças do Inquérito Civil nº 0001.19.001165-8, que teve por objeto “apurar notícia de eventual provimento ilícito de cargo comissionado de João Henrique Bini de Abreu no Município de Almirante Tamandaré-PR, incluindo suposta situação geradora de enriquecimento ilícito de terceiros (artigo 9º, caput e XI, da Lei n.º 8.429/92)”.

Por meio do Despacho nº 672/22-GCNB (peça 7), o relator determinou, preliminarmente, a intimação do Ministério Público do Estado para que encaminhasse cópia da promoção do arquivamento lançada nos autos do Inquérito Civil nº 0001.19.001165-8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após a anexação do documento aos autos (peça 8), o relator, mediante o Despacho nº 754/22 – GCNB (peça 10), recebeu a representação tão somente no que tange à notícia do provimento ilegal de cargo comissionado, e determinou a citação do Sr. João Henrique Bini de Abreu, ex-servidor, do Sr. João Marcelo Bini, vereador, e do Sr. Gerson Denilson Colodel, Prefeito do Município.

Em resposta, o Sr. Gerson Denilson Colodel compareceu ao feito (peça 20), explanando que o Sr. João Henrique Bini de Abreu foi nomeado para o cargo de Chefe do Núcleo de Indústria e Comércio em 02 de janeiro 2019 e, posteriormente, como Coordenador de Tributação em 02 de setembro do mesmo ano, sendo exonerado em 20 de dezembro. Alegou que as nomeações obedeceram estritamente aos ditames constitucionais e ao Prejulgado nº 25 deste Tribunal, considerando que não houve desvio de função e que o contratado era estudante de Direito, com experiência na gestão tributária.

Esclareceu que o ex-servidor, no exercício do primeiro cargo, coordenava uma equipe de servidores dentro da Secretaria da Indústria e Comércio, ainda que diminuta. Já quanto ao cargo de Coordenador de Tributação, afirmou que teria exercido papel acessório a Diretoria de Tributos e ao Secretário da Fazenda, trabalhando junto à equipe de assistência ao público em geral em questões relativas ao IPTU e ISS.

Contudo, o gestor não juntou qualquer documento aos autos, bem como afirmou inexistir indícios de dano ao erário ou ilicitude na contratação, de maneira que a representação deve ser arquivada.

Por sua vez, o Sr. João Henrique Bini de Abreu¹, limitou-se à descrição de suas atividades enquanto Coordenador de Tributação, explicando que atuava na “apuração de impostos municipais, mapeamento de lotes urbanos, lançamentos de valores de IPTU e atendimento aos contribuintes para correções ou isenções de pagamentos de tributos”, bem como na coordenação de atendimento ao contribuinte.

Declarou que, no seu entendimento, possuía a aptidão necessária para o exercício do cargo, visto que cursa Direito e que assistiu a cursos específicos

¹ Peça 22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acerca da temática. Também ressaltou que, em sede do Inquérito Civil, não foi encontrado qualquer indício de descumprimento para com as obrigações inerentes à sua posição, o que demonstraria a ausência de danos e ilegalidades.

Finalmente, o Sr. João Marcelo Bini de Abreu (peça 27), afirmou que a nomeação de seu sobrinho pelo Executivo Municipal não lhe dizia respeito, enquanto membro da Câmara de Vereadores. Elogiou o Setor de Recursos Humanos do Município, asseverando que este não teria procedido com a contratação caso o ex-servidor não houvesse preenchido os requisitos necessários para ocupar o cargo. Partindo disso, salientou que não houve qualquer ingerência sua na escolha deste, pleiteando o arquivamento do feito, em vista da ausência de irregularidades.

Concluída a fase de oportunização de contraditório, o procedimento foi remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) que, por meio da Instrução nº 477/23-CGM², manifestou-se pela procedência da Representação, entendendo ser cabal a presença de irregularidades na contratação do Sr. João Henrique Bini de Abreu, tal como na defasagem normativa, à época dos fatos, quanto à delimitação precisa acerca das atribuições dos comissionados no Município de Almirante Tamandaré. Sugeriu, ainda, a aplicação de multa ao Prefeito Municipal, Sr. Gerson Denilson Colodel, conforme previsão do art. 87, inciso II, alínea “c” e inciso IV, alínea “b”, da Lei Orgânica desta Corte.

O D. Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 139/23-6PC³, manifestou-se em consonância com a posição da unidade técnica acerca da procedência da representação e aplicação de multa sugerida.

É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Compulsando os autos observo que há irregularidade na contratação do Sr. João Henrique Bini de Abreu, pela Prefeitura Municipal de Almirante

² Peça nº 28.

³ Peça nº 29.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tamandaré, e assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas pela procedência da Representação.

Com efeito, restaram demonstradas na instrução processual que o Sr. João Henrique Bini de Abreu além de não possuir a qualificação necessária, também não exercia cargo de direção, chefia ou assessoramento, mas trabalho burocrático e de mero expediente.

O próprio Sr. João Henrique Bini de Abreu, em seu contraditório, além de não juntar qualquer documento comprovando a realização de cursos que o qualificariam para o cargo comissionado, esclareceu que atuava na “*apuração de impostos municipais, mapeamento de lotes urbanos, lançamentos de valores de IPTU e atendimento aos contribuintes para correções ou isenções de pagamentos de tributos*”, bem como na coordenação de atendimento ao contribuinte.

Além disso, o histórico funcional do Sr. João Henrique Bini de Abreu confirma sua desqualificação. Destaco trecho do Parecer do Ministério Público de Contas, às fls. 3:

Acerca do caso concreto, apontou que o Sr. João Henrique possuía atuação pífia no serviço público, anterior à sua primeira nomeação. Aludiu a sua única experiência anterior, como estagiário no Departamento de Polícia Civil, que se encerrou bruscamente com solicitação unilateral de rescisão do vínculo pela unidade, devido ao seu baixo rendimento. Sobre isso, invocou o depoimento do escrivão do Departamento, em sede do Inquérito Civil, no qual aventava que o ex-servidor possuía dificuldades educacionais incontornáveis, produzindo textos incompreensíveis, a ponto de levantar suspeita de que seria analfabeto funcional. (sem grifos no original)

O artigo 37 da Constituição Federal dispõe acerca dos princípios norteadores da Administração Pública direta e indireta, dentre eles, o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destacando em seu inciso V que: “[...] **as funções de confiança, exercidas exclusivamente por**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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”.

No mesmo sentido, destaca-se o disposto no Prejulgado n.º 25, retificado pelo Acórdão 3212/21, desta Corte de Contas:

*1. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e **as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso.***

[...]

*3. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; **os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.***

4. 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, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada.

5. É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

burocráticas.

Por fim, o artigo 67 da Lei Complementar Municipal nº 20/2011, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos – PCCV, dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta do Município de Almirante Tamandaré, e dá outras providências, bem assim do artigo 35 e seu parágrafo único da Lei n.º 2.118/2018, vigente à época dos fatos, no mesmo sentido:

*Art. 67. Os cargos comissionados, para atender as funções de assessoramento, direção ou chefia, com sua nomenclatura, símbolos e número de vagas, relacionados diretamente com os órgãos que compõem a estrutura administrativa do Município, são criados e fixados por legislação própria. Parágrafo Único. Os cargos de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do executivo e **serão preenchidos preferencialmente por servidores municipais efetivos.***

Seção I - Dos Cargos de Provimento em Comissão

Art. 35. Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender cargos de direção, coordenação e chefias de núcleo, conforme Tabela constante no Anexo III.

Parágrafo único. Os cargos de que trata este artigo serão providos mediante livre escolha do Prefeito Municipal, dentre pessoas que satisfaçam os requisitos legais, preferencialmente por servidores de carreira técnica ou profissional da Prefeitura Municipal, obedecidas as disposições da Constituição Federal.

Diante de tudo que consta dos autos entendo que a nomeação do Sr. João Henrique Bini de Abreu violou o mandamento constitucional e o Prejulgado nº 25 deste Tribunal, bem como atentou contra as normas do próprio Município de Almirante Tamandaré, tendo em vista que a Lei Complementar Municipal nº 20/2011 estabelece a preferência por servidores públicos de carreira para o preenchimento dos cargos comissionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, confirmada a irregularidade a Representação deve ser julgada procedente, com a aplicação de multa ao Prefeito Municipal conforme previsão do art. 87, inciso II, alínea “c” e inciso IV, alínea “b”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3. RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de representação proposta pela 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Almirante Tamandaré, representada pelo promotor de justiça substituto Guilherme Gomes Pedrosa Schimin, em que informa o representante que, nos autos de Inquérito Civil n. MPPR-0001.19.001165-8, foram apuradas irregularidades em relação a nomeações realizadas para o provimento de cargos em comissão, em desconformidade com o art. 37, V, da Constituição Federal, em especial a nomeação de João Henrique Bini de Abreu, sobrinho do vereador João Marcelo Bini, que à época ocupava o cargo de presidente da Câmara Municipal.

A representação foi devidamente recebida pelo Conselheiro Nestor Baptista no Despacho n. 754/22.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) apresentou a Instrução n. 477/23, aduzindo, em síntese, que o Ministério Público emitiu recomendação administrativa, a fim de que o município adequasse a descrição dos cargos, feita de forma genérica, mas que a alteração somente foi promovida pelo Poder Legislativo municipal em 2020. Além disso, dispôs que é evidente que a contratação de João Henrique Bini de Abreu ocorreu por influência política, uma vez que foi demonstrado que ele não possuía qualificação ou experiência para o desempenho da função assumida.

Afirma que ficou comprovado que o referido funcionário desempenhou atividades burocráticas e técnico-operacionais, sob a supervisão e auxílio dos demais servidores, com baixo rendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, opinou a CGM pela procedência da representação, com a aplicação de multa ao prefeito municipal, com fundamento no preceituado pelo art. 87, II, c, e IV, b, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n. 139/23, acostado à peça 29, corroborou o posicionamento da CGM.

O Conselheiro Augustinho Zucchi, em seu voto condutor, aduziu, em síntese, que a contratação de João Henrique Bini de Abreu para o exercício de cargo em comissão pela prefeitura foi irregular, uma vez que foi comprovado, durante a instrução processual, que ele não possuía a qualificação necessária para o desempenho das funções bem como não exercia cargo de direção, chefia ou assessoramento, mas trabalho burocrático de mero expediente.

Dispõe que o histórico funcional do ex-funcionário confirma a sua desqualificação para o desempenho do cargo comissionado, já que, nos termos consignados no parecer emitido pelo Ministério Público de Contas:

[...] o Sr. João Henrique possuía atuação pífia no serviço público anterior à sua primeira nomeação. Aludiu a sua única experiência anterior, como estagiário no Departamento de Polícia Civil, que se encerrou bruscamente com solicitação unilateral de rescisão de vínculo pela unidade, devido ao seu baixo rendimento. Sobre isso, invocou o depoimento do escrivão do Departamento, em sede do Inquérito Civil, no qual aventava que o ex-servidor possuía dificuldades educacionais incontornáveis, produzindo textos incompreensíveis, a ponto de levantar suspeita de que seria analfabeto funcional.

Afirma que, nos termos do preceituado pelo art. 37, V, da Constituição Federal bem como pelo entendimento consolidado no Prejulgado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n. 25, os cargos de provimento em comissão seriam preferencialmente preenchidos por servidores municipais efetivos.

Diante disso, entende que a nomeação de João Henrique Bini de Abreu violou o mandamento constitucional, o Prejulgado n. 25 e a norma municipal, razão pela qual vota pela procedência da representação, com a consequente condenação do prefeito municipal ao pagamento de multa, com fundamento no disposto no art. 87, II, c, e IV, b, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Todavia, em que pese o voto apresentado pelo relator, **divirjo** da decisão proposta.

Do exame da proposta de voto elaborada pelo relator, verifica-se que esse entendeu pela aplicação de multa ao prefeito, ao fundamento de que o funcionário contratado para o cargo de chefia não possuía qualificação para o desempenho das atividades, tampouco exercia cargo de direção, chefia ou assessoramento, mas atividades burocráticas, cujo desempenho estaria restrito aos servidores ocupantes de cargos efetivos.

Todavia, do cotejo das provas produzidas durante a instrução processual, é evidente que João Henrique Bini de Abreu foi nomeado para o cargo de provimento em comissão de Chefe de Núcleo de Indústria e Comércio em 02/01/2019 e, posteriormente, na data de 02/09/2019, foi transferido para o cargo de provimento em comissão de Coordenação de Tributação, no qual permaneceu até ser exonerado em 20/12/2019.

Consoante o preceituado no parágrafo único do art. 67 da Lei Municipal n. 20/2011, os cargos de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do executivo e serão preenchidos **preferencialmente** por servidores municipais efetivos. Sendo assim, é evidente que, ainda que o legislador tenha expressado na referida norma municipal sua predileção pelo preenchimento dos cargos em comissão por servidores ocupantes de cargos efetivos, não proibiu a criação de cargos comissionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, inclusive, é inequívoco que os cargos ocupados por João Henrique Bini de Abreu foram devidamente instituídos por lei⁴, de modo que não se vislumbra vício formal em relação à nomeação do funcionário.

Aliás, no que tange à necessidade de descrição, na norma municipal, das atribuições efetivamente desempenhadas pelo funcionário, nos termos do preceituado pelo Prejulgado n. 25 desta Corte de Contas, é importante mencionar que, à época da nomeação de João Henrique Bini de Abreu para ambos os cargos, estava vigente a redação do prejulgado anterior ao Acórdão n. 3212/21, publicado em 30/11/2021, que retificou a redação conferida pelo Acórdão n. 3595/17, publicado em 28/08/2017, do qual não se extrai a obrigatoriedade de descrição na norma que institui o cargo, de forma clara e objetiva, das atribuições a ele inerentes.

Ainda, nos termos do preceituado pelo art. 36 da Lei Municipal n. 2009/2017, os cargos de provimento em comissão se destinam a atender encargos de direção, chefia e coordenação. Desse modo, tendo em vista que João Henrique Bini de Abreu foi nomeado inicialmente para a função de chefia e, posteriormente, de coordenação, não é possível assumir que o funcionário não exercia função de chefia ou coordenação.

Ademais, considerando que não foram descritos os requisitos de investidura e tampouco definidas as atribuições do cargo, não é possível que, por meio de análise subjetiva, esta Corte de Contas considere irregular a nomeação realizada pelo executivo municipal, já que, consoante o preceituado pelo art. 37, II, da Constituição Federal, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, de modo que compreendem a esfera da discricionariedade do administrador, não cabendo, neste momento, a análise do mérito administrativo, sob pena de violação do princípio de separação dos poderes.

⁴ ALMIRANTE TAMANDARÉ. Lei n. 2118, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe Sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município de Almirante Tamandaré, e dá outras providências (Revogada pelas Leis n. 2231/2020 e n. 2312/2022); e ALMIRANTE TAMANDARÉ. Lei n. 2157, de 30 de agosto de 2019. Altera os anexos I e II da Lei Municipal n. 2118/2018 e dá outras providências. (Revogada pelas Leis n. 2231/2020 e n. 2312/2022).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Por todo o exposto, **divirjo** da proposta do relator, para propor a **improcedência** da representação.

5. VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, com a aplicação de multa ao Prefeito Municipal conforme previsão do art. 87, inciso II, alínea “c” e inciso IV, alínea “b”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I – Conhecer a Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, julgar pela **PROCEDÊNCIA**, com a aplicação de multa ao Prefeito Municipal conforme previsão do art. 87, inciso II, alínea “c” e inciso IV, alínea “b”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – Determinar, para além, com o trânsito em julgado do presente o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencido) apresentou proposta divergente pelo conhecimento e improcedência, sendo acompanhado pelo Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

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

Plenário Virtual, 20 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente