



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Fls. 110^o
CIVIL
5/8/14

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

INQUÉRITO CIVIL n° MPPR-0059.10.000027-8

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
Fls. **7**
MPPR-0059-14.000018-8
22/08/2014

Os Promotores de Justiça WILLIAM GIL PINHEIRO PINTO e MICHELE NADER, no exercício de suas atribuições:

CONSIDERANDO que tramita perante esta 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava, o Inquérito Civil n° MPPR-0059.10.000027-8, tendo por escopo apurar "ilicitudes nas contratações de cargos em provimento em comissão no âmbito da Câmara Municipal de Guarapuava, referente aos que ocuparam o cargo nos últimos dois anos (10/2008 - 09/2010)";

CONSIDERANDO que restou evidenciado, em diversas hipóteses, que os cargos em comissão serviram para acobertar pagamentos ilícitos de vencimentos a pessoas que não exerciam, de fato, as tarefas inerentes às suas funções e nem cumpriam a sua jornada de trabalho, dando ensejo à imoral prática que restou popularmente conhecida como a da contratação de "funcionários fantasmas", que recebiam, mas não trabalhavam, o que deu ensejo a propositura de diversas ações penais e de improbidade administrativa que, inclusive, deram causa ao afastamento cautelar do Presidente da

Câmara Municipal de Guarapuava
SECRETARIA GERAL
RECEBIDO EM: 08/10/14
Horas: 15:30
Lecony Debourdes Comargo
Matrícula nº 311

Lucas

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava

[Handwritten signature]



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Fls. 11-24

Câmara Municipal de Guarapuava/PR de seu cargo de vereador e, de consequência, de sua função de Presidente da casa.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
Fls. 8
MPPR-0059/14.000518-8
22/08/2014

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, II, consagra como princípio a investidura em cargo e emprego público por meio de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas, em caráter excepcional, as nomeações para os cargos de provimento em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, os quais devem ser reservados às hipóteses em que se exija "confiança política" para o exercício de chefia, direção e assessoramento superior, nos termos do art. 37, V da Constituição da República Federativa do Brasil.¹

¹ SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque. *Da investidura de Servidores Públicos*, dissertação de mestrado, UFPR, 2001, p. 285-289. "Para saber a razão da previsão destes cargos e empregos públicos de livre nomeação e exoneração, deve-se lembrar que embora a Administração Pública seja permanente, é dirigida por agentes políticos que, segundo os princípios democráticos e republicanos, alternam-se nos postos de comando, realizando as finalidades do Estado e as necessidades públicas, segundo metas e diretrizes que foram submetidas a eleitores através do sufrágio. Vitoriosos num pleito, os agentes políticos que ocupam postos de comando, calcados numa série de decisões e programas, começam a colocar em prática as metas e diretrizes que foram chancelas pelo eleitorado. Porém, esses agentes políticos não conseguem, sozinhos, tomar todas as decisões políticas necessárias à execução de metas e diretrizes de seu plano de ação. Para tanto, necessitam de assessores. Além dos servidores comuns, de carreira, precisam de servidores que ocupem cargos de assessoria direta, que tenham dentro suas funções a tomada de decisão políticas ou a influência na tomada de decisões políticas, isto é, de decisões diretamente ligadas com a execução das metas e diretrizes do plano de ação governamental. Então, há necessidade de cargos e empregos com funções de planejamento, direção, chefia e assessoramento superior, os quais são ocupados por esses assessores diretos. É, para a execução do programa governamental, é imperioso que os ocupantes destes cargos ou empregos públicos com atribuições de planejamento, direção, chefia e assessoramento superior, enfim, com funções que envolvam tomada de decisões políticas ou influência a decisões políticas, estejam afinados com as metas e diretrizes que sustentam o programa de ação governamental definido pelos agentes políticos, o que se denomina de confiança política. Portanto, os ocupantes destes cargos ou empregos devem ser pessoas da confiança dos agentes políticos, mas não uma confiança pessoal, sim uma confiança política, um comprometimento com



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Fls. 1827
18/08/2014

CONSIDERANDO que justamente por ser a contratação por meio de cargo de provimento em comissão "regra de exceção" ao princípio do concurso público, suas hipóteses de incidência merecem interpretação restritiva, consoante consagradas lições de hermenêutica jurídica.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
18/08/2014
MPPR-0059.14.000518-8

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo ofensa ao princípio da proporcionalidade na lei municipal que cria cargos de provimento em comissão em quantidades superiores aos cargos efetivos².

as diretrizes e programas governamentais. Então, é a confiança política, o comprometimento com com diretrizes e programas governamentais, a razão pela qual os agentes públicos que ocupam cargos de chefia, direção e assessoramento superior, cargos com atribuições de tomada de decisões políticas ou com influência na tomada de decisões políticas, devem ser nomeados e demitidos livremente pelos agentes políticos que estabelecem as diretrizes e metas consubstanciadas no programa de ação governamental a ser posto em prática pelos ocupantes destes cargos ou empregos públicos: (...) Não é por evidente, todo e qualquer cargo ou emprego público que para o seu correto desempenho exige-se que seu ocupante goze de confiança política, que esteja afinado com diretrizes e programas governamentais. Como visto no item anterior, apenas cargos ou empregos públicos que tenham algum poder de decisão, que tenham entre as suas atribuições a tomada de decisões políticas ou a influência a decisões políticas, ou seja, cargos de chefia, direção ou assessoramento superior, é que podem ser considerados pela lei local como cargos de provimento em comissão. / Embora isso já fosse implícito, pela própria natureza e razão de ser destes cargos ou empregos públicos, a Emenda Constitucional nº 19/98, diante de algumas distorções que vinham ocorrendo, mesmo sendo redundante, resolveu deixar a situação extrema de dúvidas, gravando, no inciso V, do art. 37, da Carta Magna, que os cargos de provimento em comissão "destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento". / A toda evidência, o assessoramento, que possibilita a definição de um cargo ou emprego público como de provimento em comissão, não é qualquer assessoramento, mas apenas o assessoramento qualificado, que se poderia denominar de assessoramento superior, o assessoramento que contém funções que envolvam influência a decisões políticas e, por isso, exige que seu ocupante tenha a confiança política do agente que por ele é assessorado. / É também preciso deixar claro que as funções de direção, chefia e assessoramento, possibilitadoras da definição de um cargo ou emprego público como de provimento em comissão, não se caracterizam apenas pelo nome. Devem ser funções onde realmente exista direção de trabalhos e definição de metas, onde existam atribuições de tomada de decisões políticas ou de influência à tomada de decisões políticas. Enfim, funções que exijam confiança política. Para um cargo ou emprego ser considerado de chefia é necessário que suas funções correspondam à nomenclatura. Como ensina Hely Lopes Meirelles, o cargo de chefia "é o cargo que se destina à direção de serviços" (grifou-se)"

² BRASIL. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PIS. Nº. 07
11/04/14
MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
FISÃO 10
MPPR-0059.14.000518-8
22/08/2014

CONSIDERANDO que o princípio da proporcionalidade, se preservado apenas no número legal de cargos, com a criação de grande quadro de cargos efetivos que não efetivamente preenchidos, apenas para dar aparência de legitimidade a outro grande quadro de cargos de provimento em comissão, esses realmente preenchidos, acabaria por permitir a burla do princípio, com a frustração de sua finalidade.

CONSIDERANDO que as relações de servidores efetivos e de servidores comissionados fornecidos pela Câmara Municipal de Guarapuava, com a posição do dia 7 de março de 2012, revelam que o quadro de servidores realmente contratados encontra-se composto por 51 (cinquenta e um) servidores comissionados, 6 (seis) servidores efetivos no exercício de cargos comissionados, e 32 (trinta e dois) servidores efetivos, a revelar que o número das vagas realmente preenchidas com cargos de provimento em comissão é muito superior ao número de cargos efetivos.

CONSIDERANDO que certidão expedida pelo Presidente da Câmara Municipal de Guarapuava/PR em data de 7 de março de 2012 revela que não há lei, resolução ou ato que

é a 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, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385)

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2015 10 05

fixe o quadro de lotação dos cargos da Câmara Municipal de Guarapuava, sendo a "lotação" realizada de forma aleatória, senão pessoal, para 11 acomodar conveniências eleitorais, estranhas aos fins públicos a que se destinam os cargos.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
para 11
MPPR-0059.14.000518-8
22/08/2014

CONSIDERANDO que a falta deste quadro de lotações e as decorrentes "lotações" aleatórias tem dado ensejo a distribuição do pessoal com absoluta quebra de isonomia entre os membros da casa havendo informação de gabinetes de vereadores desprovidos de qualquer cargo em comissão, outros com quantidades medianas e outros com quantidades elevadas, sem nenhuma justificativa para tais desproporções.

CONSIDERANDO que os cargos em comissão, segundo dispõe o art. 37, inciso V, devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, não havendo lei que estabeleça esse percentual mínimo para a Câmara Municipal de Guarapuava.

CONSIDERANDO que os cargos públicos correspondem a "feixes de atribuições", de maneira que não se pode cogitar da existência de cargo ao qual não corresponda o

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1826
e.º

respectivo rol de atribuições fixados por lei ou por
resolução no caso de cargos do Poder Legislativo

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
Fls. **12**
MPPR-0059.14.000518-8
22/08/2014

CONSIDERANDO que a vigente legislação instituidora dos cargos
vagas da Câmara Municipal de Guarapuava/PR não
faz a previsão, para cada cargo, do respectivo rol de
atribuições, o que equivale à absurda figura do cargo
para "não fazer nada"

CONSIDERANDO que cargos distintos não podem ter a mesma
atribuição

CONSIDERANDO que o mesmo cargo não pode figurar,
concomitantemente, no quadro de provimento em
comissão e no quadro de provimento efetivo.

CONSIDERANDO que ainda que se dê a nomenclatura de "secretário"
para qualquer cargo de provimento em comissão, no
âmbito do Poder Legislativo somente são considerados
agentes políticos os próprios edis⁴, o que importa que

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 242-243: "Cargos são a mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressados por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas" (os grifos não constam do original); MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 2. ed. São Paulo: RT, p. 290: "Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerada pelos cofres públicos. (os grifos não constam do original)"

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 238-239: "Agentes políticos são titulares dos cargos estruturais à organização do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

mesmo os cargos que recebem a denominação de "secretário" opera as vedações da prática de nepotismo, nos moldes do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal em sua Súmula Vinculante nº 13, que dispõe que "a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal."

CONSIDERANDO que os ocupantes dos cargos de provimento efetivo gozam de estabilidade, o que não ocorre com os cargos de provimento em comissão.

Com fundamento no art. 27, par. ún., inc. IV, terceira figura, da Lei nº 8.625/93, resolvem expedir a presente RECOMENDAÇÃO

Presidente da República; os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo; isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores". BRAZ, Petrónio. *Manual de direito administrativo*. Leme: LED, 1999, p. 394. "São agentes políticos os agentes públicos que desempenham atividades funcionais no chamado primeiro escalão de governo. São, assim, agentes políticos o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais; os Ministros de Estado, os Secretários estaduais e

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
13
NPPR-0059.14.000518-8
08/2014



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



ADMINISTRATIVA, *recomendando* à Sua Excelência, o Presidente da Câmara Municipal de Guarapuava, o seguinte:

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
7ª Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
Fls. **14**
MPPR-0059.14.000518-8
08/2014

1. Que promova a **imediata exoneração** de todos os ocupantes de cargos de provimento em comissão no âmbito da Câmara Municipal de Guarapuava/PR, inclusive daqueles que recebem a nomenclatura de "secretário", já que ocupam cargos *sem atribuições legais e sem a definição legal de seus quadros de lotações* na estrutura orgânico-administrativa da Câmara Municipal de Guarapuava.
2. Que se **abstenha de realizar qualquer nova contratação em cargos de provimento em comissão e de provimento efetivo** enquanto não realizados a adequação legislativa de seu quadro de cargos, conforme orientações seguintes.
3. Que, se entender por bem a Câmara Municipal de Guarapuava contar com quadro de cargos para provimento em comissão, **promova a adequação legislativa de seu quadro de cargos de provimento em comissão**, atento às seguintes diretrizes: (i.) previsão legal de rol de atribuições próprias de cada cargo, compatíveis com a exigência de *confiança política*, que se expressa na natureza de cargos de *chefia, direção e assessoramento superior*; (ii.) previsão legal do quadro de lotações em todos os órgãos da estrutura

municipais, integrantes do Poder Executivo, e os membros eleitos do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores)''

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

JURADO

orgânico-administrativa em seus diferentes níveis, de modo a garantir critérios impessoais e objetivos de lotação; limite numérico do quadro de provimento em comissão estabelecido segundo o número total do quadro de provimento efetivo; (iv.) impossibilidade de cargos com nomenclaturas diversas possuírem as mesmas atribuições; (v.) impossibilidade de um mesmo cargo figurar, concomitantemente, no quadro de provimento em comissão e no quadro de provimento efetivo; (vi.) previsão, atendo ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, do percentual mínimo de cargos de provimento em comissão que devam, obrigatoriamente, ser providos por servidores do quadro efetivo.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
15
MPPR-0059.14.000518-8
28/08/2014

4. Que promova a **adequação legislativa de seu quadro de cargos de provimento efetivo**, atendo às seguintes diretrizes:
- (i.) previsão legal de rol de atribuições próprias de cada cargo;
 - (ii.) previsão legal do quadro de lotações em todos os órgãos da estrutura orgânico-administrativa em seus diferentes níveis, de modo a garantir critérios impessoais e objetivos de lotação;
 - (iii.) impossibilidade de cargos com nomenclaturas diversas possuírem as mesmas atribuições;
 - (v.) impossibilidade de um mesmo cargo figurar, concomitantemente, no quadro de provimento em comissão e no quadro de provimento efetivo.

7ª Promotoria de Justiça
de Guarapuava



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
Promotoria de Justiça
Comarca de Guarapuava
16
MPPR-0059.14.000518-8
13/08/2014

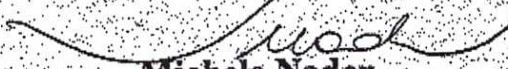
5. Que se abstenha, a qualquer tempo, de realizar qualquer nova contratação em cargos de provimento em comissão inclusive para aqueles que recebem denominação de "secretário" com ofensa à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

6. Que se abstenha, a qualquer tempo, de manter realmente contratados em cargo de provimento em comissão em quantidade superior aos realmente contratados em cargo de provimento efetivo, no mesmo período.

Diante disso, requisita que Vossa Excelência dê adequada e imediata divulgação da presente recomendação a todos os responsáveis por órgãos internos do Poder Legislativo do Município de Guarapuava/PR envolvidos, e que no prazo de 10 (dez) dias úteis, encaminhe resposta por escrito sobre o seu acatamento, com documentação que lhe dê comprovação em caso positivo.

Guarapuava, quinta-feira, 8 de março de 2012.


William Gil Pinheiro Pinto
Promotor de Justiça


Michele Nader
Promotora de Justiça