



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

IC nº 273/14

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, Compromitente, pela Promotora de Justiça de Paranapanema, que abaixo subscreve, e o **MUNICÍPIO DE PARANAPANEMA**, Compromissário, representado pelo Prefeito Municipal, Sr. Antônio Nakagawa, devidamente assistido pelo Diretor Jurídico do Município, Dr. Jeferson Gonzaga, contando com a intervenção do Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAPANEMA**, Afonso Aires de Melo, vêm firmar o presente compromisso de ajustamento de conduta para pôr fim às irregularidades constatadas no IC n. 273/14, instaurado perante a Promotoria de Justiça de Paranapanema.

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade administrativa e a fiscalização da estrita observância dos princípios regentes da administração pública pelos agentes públicos, além da defesa de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos arts. 127, "caput" e 129, III da Constituição Federal, e art. 25, IV, "a", da Lei nº 8.625/93;

CONSIDERANDO a relevância e a magnitude das atribuições conferidas ao Ministério Público no tocante à defesa do patrimônio público, por força do art. 129, III da Constituição da República e das disposições da Lei nº 7.347/85;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública e de seus respectivos gestores a **legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência;**

(Assinaturas manuscritas em azul)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSIDERANDO que o princípio da impessoalidade impõe o tratamento igualitário às pessoas, sendo, nesta linha, inadmissível a contratação de qualquer pessoa sem a prévia realização de concurso público, já que é este o instrumento colocado à disposição da administração pública para conferir aos interessados na obtenção de qualquer cargo público um tratamento isonômico;

CONSIDERANDO que o princípio da eficiência possui como desdobramento natural o dever da administração pública de somente contratar qualquer pessoa mediante concurso público, para que possa atender satisfatoriamente às necessidades dos administrados, colocando à disposição do serviço público os profissionais altamente gabaritados;

CONSIDERANDO que “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 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” ou (art. 37, II, da CF);

CONSIDERANDO que a contratação sem concurso público é medida excepcional que ocorrerá apenas para os cargos em comissão declarados em lei e em hipóteses de contratação por termo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF);

CONSIDERANDO que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de chefia, direção e assessoramento;

CONSIDERANDO que o Ministério Público instaurou Inquérito Civil com o fim de apurar irregularidades e a eventual prática de atos de improbidade administrativa relacionados à criação e ao provimento de cargos comissionados em desacordo com o previsto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal (art. 37, 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

[Assinaturas manuscritas em azul]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

CONSIDERANDO que as leis municipais, n. 308/96, n. 393/98, n. 613/02, n. 48/07, n.89/09, n. 106/09 e n. 182/11, criaram cargos em comissão para o desempenho de funções eminentemente técnicas ou burocráticas, desprovidas do vínculo especial de confiança.

CONSIDERANDO, nesse sentido, que os cargos de **Assessor de Convênios, Diretor Jurídico, Assessor para Assuntos Legislativos, Diretor de Recursos Humanos, Diretor de Transportes, Assessor de Planejamento Orçamentário, Coordenador de Atividades, Gerente Geral do Hospital, Supervisor de Ensino, Diretor Pedagógico, Diretor de Escola, Vice-Diretor de Escola, Agente de Apoio Educacional, Gestor de Planejamento Educacional e Assessor de Compras** não possuem natureza jurídica de chefia, direção e assessoramento, possuindo evidente natureza técnica, burocrática e administrativa;

CONSIDERANDO que as leis municipais n. 308/96, n. 331/97, n. 378/97, n. 413/98, n. 541/01, n. 539/01, n. 607/02, n. 613/02, n. 35/06 criaram os cargos de provimento em comissão de **Diretor Administrativo, Assessor para Assuntos Externos, Assessor de Governo, Assessor de Gabinete do vice-Prefeito, Secretário de Educação, Secretário da Agricultura, Secretário do Verde e do Meio Ambiente, Secretário Municipal da Saúde, Secretário Municipal do Desenvolvimento Social, Secretário Municipal do Turismo, Secretário Municipal de Esportes, Secretário Municipal da Fazenda, Secretário Municipal da Administração, Secretário Municipal da Comunicação, Secretário Municipal de Governo, Secretário Municipal de Obras, Secretário Municipal de Vias Públicas, Secretário Adjunto de Comunicação, Secretário Adjunto da Fazenda, Secretário Adjunto da Educação, Secretário de Indústria e Comércio**, os quais, na maioria, não possuem as respectivas atribuições descritas em lei e, nos casos em que há previsão das atribuições, são genéricas, insuficientemente claras e precisas, a evidenciar a inconstitucionalidade das normas que os criaram;

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSIDERANDO que além de as atribuições dos cargos de **Assessor para Assuntos Externos, Secretário Municipal de Administração, Secretário Municipal de Governo, Secretário Adjunto de Comunicação, Secretário de Vias Públicas, Secretário Adjunto de Educação e Secretário Adjunto da Fazenda** não estarem previstas em lei – ou estarem, em alguns casos, previstas de forma genérica e imprecisa –, as descrições das funções exercidas pelos ocupantes de tais cargos, de acordo com sua rotina de trabalho no dia-a-dia (cf. fichas redigidas pelos próprios servidores e juntadas aos autos deste IC), evidenciam o desempenho de funções eminentemente técnicas, burocráticas ou administrativas, desprovidas do vínculo especial de confiança, **além de evidenciar a criação abusiva e artificial de postos comissionados;**

CONSIDERANDO que também chama a atenção o fato de, ao contrário dos cargos de provimento efetivo, **os cargos comissionados não exigirem, em sua maioria, nível mínimo de escolaridade para o provimento** (Lei Municipal n. 346/15), já que é evidente que o mínimo que se espera de um ocupante de cargo comissionado, em atenção ao princípio da eficiência, é o conhecimento equivalente ao do ensino médio completo, **nível exigido como pré-requisito de concurso para qualquer cargo de trabalho intelectual no serviço público;** e que a falta de previsão legal de pré-requisitos para a nomeação de cargos em comissão, dentre eles a escolaridade mínima para desempenho das funções do cargo, torna a lei inconstitucional;

CONSIDERANDO, ainda, que, muito embora boa parte dos ocupantes dos cargos comissionados no Município de Paranapanema possua formação de nível superior, alguns deles possuem apenas o ensino fundamental ou o ensino médio incompleto, situação inadmissível e incompatível com o cargo comissionado e seus vencimentos;

CONSIDERANDO que, portanto, as mencionadas leis criaram cargos públicos de provimento em comissão em afronta aos artigos 111, 115, II, e V, 144 da Constituição do Estado de São Paulo, que estabelecem o seguinte, *verbis*:

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

'Art. 111 - A **administração pública** direta, indireta ou funcional, **de qualquer dos Poderes do Estado**, obedecerá os princípios de legalidade, **imessoalidade, moralidade**, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, **interesse público e eficiência**.

Art. 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, 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** (...)

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.'

CONSIDERANDO, mais, que embora o Município seja dotado de autonomia política e administrativa, dentro do sistema federativo (arts.1º e 18, ambos da Constituição Federal), esta autonomia não tem caráter absoluto, pois se limita às exigências pré-fixadas pelas Constituições Federal e Estadual, as quais estabelecem que a regra, na Administração Pública, deve ser o preenchimento dos cargos através de concurso público de provas ou de provas e títulos (cf. art. 37 inciso II da Constituição Federal e art.115 inciso II da Constituição do Estado de São Paulo);

CONSIDERANDO que o concurso público deve ser o meio para o preenchimento dos cargos de natureza técnica ou burocrática, enquanto que a criação de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, deve ser limitada aos casos em que seja exigível *especial relação de confiança* entre

SP *pr* *di* *p*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

o governante e o servidor, para que adequadamente sejam desempenhadas funções inerentes à atividade administrativa e política.

CONSIDERANDO que, a propósito, anota Hely Lopes Meirelles, amparado em precedente do Pretório Excelso, que “a criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes do nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso (STF, Pleno, Repr.1.282-4-SP)” (Direito administrativo brasileiro, 33ªed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.440).

CONSIDERANDO que podem ser de livre nomeação e exoneração apenas aqueles cargos que, pela própria natureza das atividades desempenhadas, exijam excepcional relação de confiança e lealdade, isto é, *verdadeiro comprometimento político e fidelidade com relação às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, que vão bem além do dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor comum.* E que é esse o fundamento da argumentação no sentido de que “os cargos em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração” (cf. Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, 3ªed., São Paulo, Saraiva, 1993, p.208).

CONSIDERANDO que a dispensa de concurso não pode ficar apenas condicionada ao aspecto formal, de simples indicação em lei, eis que isso importaria em deixar ao legislador ordinário um poder discricionário absoluto, inclusive o de afastar a exigência do concurso para todos os cargos do serviço público, bastando, para tanto, declará-los “em comissão” e de “livre nomeação” e restaria, assim, neutralizada toda a eficácia do princípio constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público;

CONSIDERANDO, assim, que não basta denominar os cargos como sendo de diretor, chefe ou assessor para que se abra uma exceção à regra do concurso público e se justifique seu provimento em comissão, pois o que importa

ST

em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

não é o rótulo, mas a substância deles, fazendo-se necessário examinar as atribuições a serem exercidas por seus titulares, as quais, portanto, devem estar definidas em lei.

CONSIDERANDO que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública por violação aos deveres de imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (Lei n. 8.429/92, artigo 11, *caput*), bem como a realização de ato com finalidade proibida em lei e ato que vise burlar a realização de concurso público (Lei n. 8.429/92, artigo 11, incisos I e V).

CONSIDERANDO que constitui crime de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeito a julgamento pelo Poder Judiciário, independentemente de pronunciamento da Câmara dos Vereadores, "**nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição legal**" (Decreto-Lei 201/67, art. 1º, XIII);

CONSIDERANDO que o enunciado n. 74 da Procuradoria-Geral de Justiça Jurídica estabelece que "A nomeação de servidores públicos para cargos em comissão inconstitucionais por afronta ao artigo 37, inciso V, da Magna Carta, recriados por lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal após a declaração de inconstitucionalidade dos mesmos cargos previstos em lei municipal anterior pode configurar o crime definido no art. 1º, inciso XIII e XIV, do Decreto-lei nº 201/67";

CONSIDERANDO, que todas as admissões de servidores realizadas com espeque nos cargos comissionados introduzidos pelas leis municipais acima indicadas são nulas de pleno direito, porque realizadas em desconformidade com as Constituições da República e do Estado de São Paulo;

CONSIDERANDO que o **MUNICÍPIO DE PARANAPANEMA** reconhece a existência das irregularidades noticiadas e que demonstrou interesse em firmar compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público, com a intervenção da Presidência da CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAPANEMA, a fim



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

de solucionar todas as pendências relacionadas ao objeto do inquérito civil em curso;

Resolvem firmar o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, conforme as obrigações de fazer que seguem:

Cláusula Primeira - O MUNICÍPIO DE PARANAPANEMA assume a obrigação de fazer, consistente em efetuar, **no prazo de 25 (vinte e cinco) dias**, a contar desta data, uma reforma administrativa em seu quadro de pessoal, definindo quais cargos comissionados são efetivamente necessários para o bom funcionamento da Administração Pública, não se olvidando do princípio da economicidade, com respeito aos princípios norteadores da Administração Pública, observando-se as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 - proibição de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato);

Cláusula Segunda - O COMPROMISSÁRIO se obriga a discriminar, por meio de lei, de forma clara, objetiva e pormenorizada, as atribuições de todos os cargos em comissão e o nível mínimo de escolaridade para o provimento deles (que não poderá ser inferior ao ensino médio completo), bem como a extinguir, **expressamente**, aqueles cargos comissionados sem atribuições descritas em lei que não são efetivamente necessários ao bom funcionamento da Administração local, fazendo-o mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Vereadores, **até o dia 29 de outubro de 2015**, com a observância do trâmite legislativo, até final sanção do projeto;

Cláusula Terceira - O COMPROMISSÁRIO se obriga a promover **expressamente** a extinção dos cargos de provimento em comissão que possuem características de cargos técnicos e daqueles criados de forma abusiva e artificial (com ocupantes que, na prática, exercem funções técnicas e burocráticas, conforme indicado nos considerandas), fazendo-o mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Vereadores, **até o dia 29 de outubro de 2015**, com a observância do trâmite legislativo, até final sanção do projeto;

St em

[Assinatura]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único: aqueles cargos de natureza técnica, atualmente de provimento em comissão (aqui **não incluídos** aqueles criados de forma abusiva e artificial, conforme especificação supra), imprescindíveis ao bom funcionamento da Administração Pública municipal poderão ser mantidos no quadro de cargos do Município de Paranapanema desde que no projeto de lei supra indicado haja **previsão expressa** que os transforme em cargos de provimento efetivo.

Cláusula Quarta – O COMPROMISSÁRIO compromete-se, ainda, **no prazo de 90 (noventa) dias**, a contar desta data, independentemente da aprovação ou não dos projetos de lei acima referidos, a exonerar **todos** os ocupantes de cargos comissionados que possuem natureza técnico-burocrática, os quais, caso permaneçam no quadro de cargos da Administração local, nos termos do parágrafo único da Cláusula Quarta, somente poderão ser novamente providos por meio de concurso público;

Parágrafo único: O COMPROMISSÁRIO se obriga a se abster de nomear e admitir para estes mesmos cargos novos agentes em substituição aos exonerados, desde a data da exoneração, salvo se houver prévia aprovação do agente em concurso público;

Cláusula Quinta - O COMPROMISSÁRIO compromete-se, também, **no prazo de 90 (noventa) dias**, a contar desta data, independentemente da aprovação ou não dos projetos de lei acima referidos, a exonerar **todos** os ocupantes de cargos comissionados cujas atribuições não estejam descritas em lei ou que não apresentem a exigência de nível-mínimo de escolaridade para provimento (ao menos ensino médio completo), os quais, caso permaneçam no quadro de cargos da Administração local, somente poderão ser novamente providos após a aprovação de nova lei que discrimine as respectivas atribuições e que estabeleça grau de escolaridade mínimo para provimento;

Parágrafo único: O COMPROMISSÁRIO se obriga a se abster de nomear e admitir para estes mesmos cargos novos agentes em substituição aos exonerados, desde a

Handwritten signatures in blue ink, including a large 'JF' and a signature that appears to be 'Rosa'.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

data da exoneração e enquanto não for aprovada nova lei nos termos acima indicados;

Cláusula Sexta – O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se a dar ampla publicidade ao presente Compromisso, divulgando-o **no prazo de 10 (dez) dias**, a contar desta data, no paço municipal e no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Paranapanema, pelo prazo mínimo de trinta dias, com referência expressa no seguinte sentido **“o acordo firmado entre o Ministério Público e a Prefeitura de Paranapanema objetiva a regularização da admissão de pessoal pela administração pública municipal, em conformidade com os preceitos constitucionais e legais”**;

Cláusula Sétima – O **COMPROMISSÁRIO** se obriga a remeter a esta Promotoria de Justiça, mediante ofício, **10 (dez) dias após o término dos prazos estabelecidos nas cláusulas antecedentes**, informações pormenorizadas acerca do resultado da reforma administrativa; cópia da lei ou projeto de lei que discrimine as atribuições dos cargos comissionados e que extinga aqueles desnecessários ao bom funcionamento da Administração; cópia da lei ou projeto de lei que extinga os cargos em comissão que possuem natureza jurídica de cargos técnicos e aqueles cujos ocupantes exercem diariamente funções técnicas e burocráticas; cópia da lei ou projeto de lei que estabeleça o nível mínimo de escolaridade para os ocupantes de cargo de provimento em comissão (que não poderá ser inferior ao ensino médio completo); e cópia dos atos de exoneração dos funcionários que ocupam os cargos comissionados que: i) de direito, deveriam ser providos por concurso público, ii) não possuem atribuições descritas em lei ou exigência de nível mínimo de escolaridade para provimento;

Cláusula Oitava – A fim de viabilizar a efetiva execução das obrigações assumidas, o **MUNICÍPIO DE PARANAPANEMA** reconhece a existência de previsão orçamentária para o adimplemento de todas elas, não podendo alegar posteriormente falta de recursos;

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large 'ST' and 'RM'.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cláusula Nona – Em caso de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas, excetuados as hipóteses de caso fortuito ou força maior (Código Civil, artigo 393), o COMPROMISSÁRIO ficará sujeito ao pagamento de multa diária no valor de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, a partir do primeiro dia útil posterior ao término do prazo para cumprimento da obrigação, atualizado de acordo com índice oficial, exigível em caráter cumulativo (para cada uma das obrigações), enquanto perdurar a violação, ou seja, até a satisfação integral das obrigações aqui assumidas, cujo valor será atualizado de acordo com o índice oficial, desde o dia de cada prática infracional até o efetivo reembolso e que reverterá ao fundo previsto no artigo 13 da Lei n. 7347/85, sem prejuízo das obrigações de fazer, as quais poderão ser exigidas pelo COMPROMITENTE em ação própria;

Parágrafo único: nas hipóteses de caso fortuito ou de força maior, o COMPROMISSÁRIO deverá comunicar o COMPROMITENTE a respeito, no prazo de 5 dias da ocorrência, e caberá ao órgão ministerial avaliar se, de fato, o evento se deu por circunstâncias alheias à vontade do COMPROMISSÁRIO e se efetivamente inviabilizou o cumprimento das obrigações, podendo conceder novo prazo para cumprimento delas em caso positivo;

Cláusula Décima - O não pagamento da multa (devida em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas no presente ajuste) implicará sua cobrança pelo COMPROMITENTE, com correção monetária, juros de 1% (um por cento) ao mês e multa de 10% (dez por cento) sobre o montante apurado;

Cláusula Décima Primeira – O Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAPANEMA, ora interveniente, reconhece a importância do objeto do presente acordo e se compromete a promover a articulação com os vereadores de Paranapanema, a fim de agilizar a análise e aprovação dos projetos de lei a serem apresentados à Câmara pelo Chefe do Poder Executivo local, deste que estejam em conformidade com as normas constitucionais e legais hierarquicamente superiores;

Cláusula Décima Segunda - Este compromisso produzirá efeitos legais a partir de sua celebração e, após homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo, terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigos 5º, §6º, da Lei Federal 7.347/85 e 585, inc. VIII, do Código de Processo Civil;

Cláusula Décima Terceira – A celebração do presente acordo não excluirá a obrigação do **COMPROMISSÁRIO** relativamente a demanda, atual ou futura, não considerada neste instrumento;

Cláusula Décima Quarta – O presente acordo não perderá sua eficácia em razão do ajuizamento, por terceiros, de ações de qualquer natureza direta ou indiretamente relacionados ao seu objeto;

Cláusula Décima Quinta - O presente acordo não afasta a possibilidade de intervenção e atuação de outros órgãos legitimados, bem como do próprio Ministério Público, na defesa de outros interesses individuais, coletivos ou difusos não abrangidos pelo presente termo;

E, por estarem de acordo, firmam o presente em 03 (três) vias de idêntico teor.

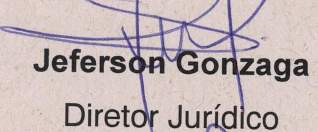
Paranapanema, 01 de outubro de 2015.


Renata Brandão Lazzarini

Promotora de Justiça


Antônio Nakagawa

Prefeito Municipal


Jeferson Gonzaga

Diretor Jurídico


Afonso Aires de Melo

Presidente da Câmara Municipal de Paranapanema