



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DA COMARCA DE CAPITÃO LEÔNIDAS MARQUES

Ofício n. 180/2020

Capitão Leônidas Marques, 4 de março de 2020

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

Considerando que tramita nesta Promotoria de Justiça o Inquérito Civil nº MPPR-0028.18.000149-8, **reiterando o Ofício nº 469/2019**, sirvo-me do presente para encaminhar a Recomendação Administrativa nº 14/2019, com prazo máximo de 15 dias, a partir do recebimento da presente, para manifeste aceitação, sob pena de adoção das medidas cabíveis.

ADVIRTA-SE que a recusa, o retardamento ou omissão de dados indispensáveis à propositura de ação civil pública – tal como o presente – constitui crime punido com pena de reclusão de 1 a 3 anos e mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, conforme art. 10, da Lei 7.347/85, além da prática de ato de Improbidade Administrativa (Artigo 11 da Lei Federal n. 8.429/91).

Na oportunidade, apresento os meus protestos de estima e consideração.


PEDRO TENORIO SOARES VIEIRA TAVARES

Promotor Substituto

Exmo Senhor Prefeito
Leonir Antunes dos Santos
Prefeito do Município de Boa Vista da Aparecida/PR



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 14/2019

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99; e

CONSIDERANDO que foi instaurado por esta Promotoria de Justiça o Inquérito Civil n.º MPPR-0028.18.000149-8, com a finalidade de apurar concessões de gratificações irregulares aos servidores do Município de Boa Vista da Aparecida, e, no curso deste procedimento, foi verificado que as vantagens pecuniárias concedidas pela municipalidade aos seus servidores estão regulares, tendo em vista que todas são previstas em lei, o que não torna inadequada a presente recomendação, de caráter preventivo e orientador.

CONSIDERANDO que 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 (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que, em atenção ao princípio republicano (artigo 1º da Constituição Federal), o legislador constituinte, no art. 37. X, da Constituição Federal, preconizou que a remuneração de servidores públicos só poderá ser fixada ou altera por lei específica, respeitada a competência privativa de cada caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o art. 37, V, da Constituição Federal, admite o provimento de cargos em comissão e de funções de confiança, estas últimas a serem ocupadas por servidores públicos efetivos, exclusivamente para os casos de direção, chefia e assessoramento;

CONSIDERANDO que os cargos em comissão não se confundem com as funções de confiança, nos termos do esclarecimento da doutrina¹:

Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de cargos em comissão, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária – denominando-se esta última hipótese função de confiança.

CONSIDERANDO que é lícita a criação de vantagens pecuniárias cuja razão de ser não corresponda ao exercício de funções de confiança, as quais podem ser destinadas à remuneração de atividades extraordinárias não incluídas na descrição do cargo público, ou para recompensar circunstâncias de ordem subjetiva, conforme escólio²:

Aprofundando a distinção, pode-se afirmar que a **gratificação é uma vantagem relacionada a circunstâncias subjetivas do servidor, enquanto o adicional se vincula a circunstâncias objetivas**. Para permitir a melhor compreensão, pode-se afirmar que dois servidores que desempenhem um mesmo cargo farão jus a adicionais idênticos.

¹ JUSTEN Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 5 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

² Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Já as gratificações serão concedidas em vista das características individuais de cada servidor. No entanto, é evidente que tais gratificações se sujeitam ao princípio da isonomia, de modo a que dois servidores que apresentem idênticas circunstâncias subjetivas farão jus a benefícios iguais.

CONSIDERANDO que o(s) fato(s) legitimador(es) das vantagens pecuniárias deve ser descrito pormenorizadamente na norma instituidora, o que se depreende da doutrina³:

São parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. **Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo de receber o valor correspondente à vantagem.** Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho de funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia, trabalho em condições anormais de dificuldade etc.

CONSIDERANDO a disposição constitucional que reserva à lei específica a criação ou modificação da remuneração dos servidores públicos, o que é sedimentado na jurisprudência pátria:

Ação direta de inconstitucionalidade. Ato normativo baixado pela Presidência do STJ, em 18.12.1997, nos autos do Processo STJ 2400/97. **Instituição de gratificação de representação mensal (...)**
Aumento remuneratório. Vício formal. Ausência de lei

³CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. Atual. E ampl. São Paulo: Atlas 2017. p. 796.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

específica. Ação julgada procedente. 1. A instituição de gratificação remuneratória por meio de ato normativo interno de Tribunal sempre foi vedada pela Constituição Federal de 1988, mesmo antes da reforma administrativa advinda com a promulgação da EC 19/1998. 2. A utilização do fundamento de isonomia remuneratória entre os diversos membros e servidores dos Poderes da República, antes contida no art. 39, § 1.º, da CF/1988, não prescindia de veiculação normativa por meio de lei específica, mesmo quando existente dotação orçamentária suficiente. Ofensa ao art. 96, II, b, da CF/1988. Precedentes: 3. Ação que se julga procedente" (STF. ADJ 1.776, Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 04.09.2014, DJe 08.10.2014).

CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO QUE INSTITUI GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO A SER CALCULADA COM A INCIDÊNCIA DA PARCELA AUTÔNOMA DE EQUIVALÊNCIA. DECRETO-LEI 2371/87. **CARACTERIZADO AUMENTO SALARIAL SEM A DEVIDA RESERVA LEGAL E SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.** INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 96, II, 'B', E 169, § 1º, CF. PRECEDENTES. LIMINAR DEFERIDA.

(STF - ADI: 2104 DF, Relator: Min. NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 04/05/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 20-10-2000 PP-00111 EMENT VOL-02009-01 PP-00053)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA DE RESTABELECIMENTO DO VALOR DOS PROVENTOS DA INATIVIDADE C/C COBRANÇA JULGADA IMPROCEDENTE. CERCEAMENTO DE DEFESA - PRECLUSÃO. MAJORAÇÃO DE PROVENTOS DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO Nº 007/2004 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ - IMPOSSIBILIDADE - QUESTÃO JÁ ANALISADA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTES TRIBUNAL DE



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

JUSTIÇA EM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - AFRONTA AOS ARTIGOS 37, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 54, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **MATÉRIA RESERVADA A LEI ESPECÍFICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE ATO ABUSIVO OU ILEGAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.**

(TJ-PR - APL: 14854469 PR 1485446-9 (Acórdão), Relator: Roberto Portugal Bacellar, Data de Julgamento: 20/09/2016, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1904 17/10/2016)

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DIFUSO. MAJORAÇÃO DE PROVENTOS. **RESOLUÇÃO Nº 007/2004. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. OFENSA AO ART. 37, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 54, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA RESERVADA A LEI ESPECÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. INCIDENTE JULGADO PROCEDENTE, EM MENOR EXTENSÃO, COM REMESSA DOS AUTOS A 7ª CÂMARA CÍVEL.**

(TJ-PR 625143801 PR 625143-8/01 (Acórdão), Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 02/07/2012, Órgão Especial)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE SOBRE RECEITA TRIBUTÁRIA. CRIAÇÃO POR DECRETO MUNICIPAL. REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. EXTRAPOLAMENTO DO PODER REGULAMENTAR. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 37, X DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPLANTAÇÃO E PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO INDEVIDOS. IMPROCEDÊNCIA. RECURSO PROVIDO.**

(TJ-RN - AC: 20180044296 RN, Relator: Des. Ibanez Monteiro, Data de Julgamento: 12/02/2019, 2ª Câmara Cível)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que a exigência de lei específica não implica na obrigatoriedade de edição de lei de conteúdo exclusivo (vide discussão da ADI 5154, noticiada no Informativo 782 do STF⁴), sendo possível que as gratificações sejam regulamentadas no Estatuto dos Servidores, no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, ou em outra lei que guarde pertinência temática e respeite a competência privativa para elaboração do projeto de lei.

CONSIDERANDO que tipifica a prática de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública, assim como também caracteriza a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (artigos 10 e artigo 11 da Lei n.º 8.429/92).

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, caput, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

⁴Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo782.htm#ADI:%20Previd%C3%A7%C3%A3o%20dos%20militares%20e%20lei%20espec%C3%ADfica%20-%203>. Acesso em 17 out. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao **Município de Boa Vista da Aparecida/PR**, representado pelo Prefeito **Leonir Antunes dos Santos**, a fim de que:

a) **abstenha-se** de conceder vantagens pecuniárias aos servidores públicos municipais, **salvo** se houver previsão expressa em lei que discipline quais são as hipóteses configuradoras de funções de confiança (que necessariamente devem enquadrar-se no conceito de direção, chefia e assessoramento) e de outras funções que legitimem o pagamento de adicionais ou gratificações, bem como;

b) fixe o valor da vantagem e **descreva pormenorizadamente** as atividades desenvolvidas pelo exercente da função que superam os padrões de normalidade, ou as qualificações especiais necessárias ao seu exercício.

c) também recomenda-se ao Município de Boa Vista da Aparecida/PR que promova a devida **publicidade** desta recomendação, em seu *website* oficial e internamente.

Fica estabelecido o **prazo de 15 (quinze) dias**, contados do recebimento desta, para que o Município de Boa Vista da Aparecida/PR **manifeste o acatamento à presente recomendação**, advertido de que a inobservância de seus termos implicará a possibilidade de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

Capitão Leônidas Marques, 18 de outubro de 2019.


FRANCISCO DAVI FERNANDES PEIXOTO

Promotor de Justiça