TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	700436/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	IPPLAM - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGA
INTERESSADO:	BRUNA BARBOSA BARROCA, COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, IPPLAM - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGA
ADVOGADO / PROCURADOR	GILBERTO ALEXANDRE DE ABREU KALIL, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2702/25 - Tribunal Pleno

Representação. Superveniência da Lei Complementar n.° 1470/2024. Correção da proporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos. Pendência de concurso público para provimento de cargos. Ausência de requisitos legalmente estabelecidos para investidura em cargo comissionado. Pela parcial procedência, com expedição de determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de representação de iniciativa da Coordenaria de Acompanhamento de Atos de Gestão em desfavor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá - IPPLAM, por meio da qual noticia supostas irregularidades, embasadas nas seguintes ocorrências:

> As folhas de pagamento de 2019-2020 (SIAP-Folha) do Instituto demonstraram a existência de uma estrutura que conta com 29 comissionados puros e tão somente 4 servidores estatutários efetivos. As folhas de 2022-2023 – período de abril de 2023 e os 11 meses anteriores – (ANEXO II) apontaram que a quantidade de comissionados puros ainda é consideravelmente mais alta em relação aos demais servidores, pois dos 37 servidores existentes, há 21 comissionados puros; 13 estatutários efetivos; 2 estatutários ocupantes de cargo em comissão e 1 agente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

> político, isto é, os servidores comissionados representam 62% do quadro de pessoal (57% comissionados puros e 5% efetivos ocupantes de cargo em comissão), havendo somente 35% de servidores efetivos. A própria legislação municipal prevê a possibilidade de um alto número de cargos comissionados e tal desproporção acaba por revelar também que os provimentos não atendem às exigências constitucionais de serem exclusivamente para direção, chefia e assessoramento.

O expediente foi devidamente recebido pelo Despacho n.º 1372/23-GCDA (peça n.º 12).

Oportunamente, compareceram aos autos o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (peças n.os 20/24), representado pela Procuradoria-Geral do Município em referência, bem como a gestora responsável, Bruna Barbosa Barroca (peças n.os 26/27).

A partir disso, a então denominada Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 425/24 (peça n.º 28), opinou pela procedência da representação com a consequente expedição de determinação ao IPPLAM, nas condições propostas na peça n.º 20.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, além de corroborar as conclusões em comento, assim se posicionou (Parecer n.º 89/24-4PC (peça n.º 29):

> (...) opina pela procedência desta Representação com a determinação para que a IPPLAM regularize, até agosto de 2024, ocasião em que deverão ser extintos todos os cargos de natureza transitória referidos nos itens 6 a 6.7 do Anexo II da Lei Complementar Municipal nº 1154/2019; bem como fixado o prazo de 90 dias para que a autarquia inicie os procedimentos de contratação, por meio de concurso público, dos cargos efetivos referidos no Anexo I da Lei Complementar Municipal nº 1154/2019 e no art. 39 da Lei Complementar nº 1.387/2023 que se encontrem vagos.
>
> Sendo firme o propósito da autarquia em manter apenas 17 cargos efetivos acrescidas de 3 funções gratificadas em seu quadro, em conformidade ao contido no organograma da peça 22, deverá promover a extinção dos 8 cargos efetivos de se reputam desnecessários às atividades da entidade
>
> Que promova a extinção de todos os cargos comissionados cuja qualificação para o provimento seja nível médio; ou, na hipótese se se considerar imprescindíveis os cargos, seja ajustada a qualificação para nível superior, seja para as atividades de direção ou gerencia, bem como nas hipóteses de assessoramento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

> Por oportuno, alerta-se ao gestor da autarquia que persistindo o desiquilíbrio no quadro de pessoal, após referidas providencias, no que tange à proporção quantitativa entre servidores comissionados e efetivos, ficará caracterizado o desrespeito ao disposto Tema nº 1.010/STF e Prejulgado nº 25, retificado pelo Acórdão nº 3.212/21-STP, a ensejar a aplicação da multa correspondente.

Incidentalmente, considerando as inovações transcritas, oportunizou-se derradeiro prazo para manifestação à representada (Despacho n.º 503/24-GCDA, peça n.º 31), que, além de repisar os argumentos já trazidos ao conhecimento desta C. Corte, pugnou *a fixação de prazo para início dos procedimentos de contratação por meio de concurso público para os cargos efetivos mencionados no Anexo I da Lei Complementar Municipal n.º 1154/19 e art. 39 da Lei Complementar n.º 1.387/23, a partir de 2025, devido às vedações do período eleitoral e à falta de previsão orçamentária, que inviabiliza as contratações no ano de 2024*. (peça n.º 38).

Na sequência, a extinta Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM esboçou a Instrução n.º 4346/24 (peça 40), após o que, o IPPLAM ofertou novo peticionamento (peças n.^{os} 43/48), nos seguintes termos: (a) *conforme o processo SEI n.º 15.60.00000420/2024.13, foi encaminhado à Câmara Municipal, no dia 09/08/2024, o Projeto de Lei Complementar que propõe a alteração do Anexo II da Lei n.º 1117/2018, para o fim de extinguir as diretorias Extraordinária da Revisão do Plano Diretor, Planejamento Urbano, Ordenamento Urbano, Infraestrutura Urbana, Gestão Territorial e Desenvolvimento Econômico, além de duas Assessorias de Revisão do Plano Diretor, totalizando 8 cargos comissionados*; (b) *os ocupantes desses cargos foram exonerados em 30/08/2024, conforme DECRETO N.º 1507/2024 e PORTARIA N.º 494 / 2024 - GAPRE . Vale destacar que a Diretoria de Planejamento Urbano e uma das Assessorias de Revisão do Plano Diretor já estavam sem ocupantes desde 2023, e suas vagas permaneceram em aberto até 31/08/2024, data estabelecida no projeto de lei encaminhado à Câmara para a extinção dos cargos mencionados*; e (c) *quatro servidores da administração direta foram transferidos para o IPPLAM*.

Por força do Despacho n.º 1270/24-GCDA (peça n.º 49), a unidade técnica ratificou seu opinativo precedente (Instrução n.º 5467/24, peça n.º 51) e o *Parquet* de Contas, além de manter seu juízo pela procedência deste feito, entendeu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

razoável *a ampliação do período para 120 dias, partir da decisão desta Corte*, tendo em vista *os impedimentos e dificuldades em realizar concurso público no prazo inicialmente proposto (90 dias), em razão do período eleitoral* (Parecer n.º 1252/24-3PC, peça n.° 52).

Mais uma vez, não obstante os opinativos finais, o IPPLAM protocolou cópia da Lei Complementar n.º 1470/2024 (peças n.os 55/57), responsável por modificar a estrutura da entidade, com a criação de uma superintendência, a extinção de seis cargos comissionados e a manutenção da Diretoria de Desenvolvimento Econômico.

Em apreciação conclusiva, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, em sua Instrução n.º 2622/25, acolheu a parcial procedência, com manutenção das determinações consignadas nos itens a e b da peça n.º 04, pela fixação do prazo de 120 dias para realização de concurso público e provimento dos cargos do Anexo I da Lei Complementar Municipal n.º 1.117/2018, bem como para que a autarquia avalie *as competências e atividades previstas para cada cargo em comissão, atribuindo a qualificação compatível e adequada para o desempenho das atividades descritas e, na sequência, encaminhe anteprojeto de Lei ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que dê encaminhamento na forma preconizada na legislação local*.

Ademais, certificou a falta de *revogação do Anexo I da LCM n.º 1.117/2018, referente ao quadro dos cargos efetivos, como apontado no print trazido no Parecer n.º 73/25 do MPC. Apesar de a imagem do Anexo I no parecer estar riscado (tachado), induzindo à percepção de que teria sido revogado, não foi localizada na LC n.º 1.316/2022, qualquer alteração do Anexo I, conforme se verifica de sua publicação em 31/03/2022 no Diário Oficial do Município de Maringá, edição 3831, página 04*.

Encerra asseverando que *também foi consultada a Lei Complementar n.º 1.117/2018 consolidada no site da Câmara Municipal de Maringá e o Anexo I continua em vigor com o rol dos cargos efetivos*.

Ao final, por intermédio do Parecer n.° 243/25-PGC (peça n.° 65), o Ilustre Procurador defendeu a parcial procedência do feito, com emissão de determinações para que a entidade providencie *(I) adoção das medidas*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

administrativas necessárias à deflagração de concurso público, visando o provimento dos cargos efetivos previstos no quadro de pessoal da autarquia; e (II) envio de anteprojeto do Chefe do Poder Executivo municipal, definindo os requisitos técnicos de investidura nos cargos de provimento em comissão, atribuindo-lhes a qualificação compatível e adequada para o desempenho das atividades descritas em lei.

É o relato.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De plano, tem-se que as impropriedades incitadas, todas diretamente derivadas da desproporcionalidade detectada no quadro de cargos do IPPLAM, especificamente no que diz respeito aos efetivos frente aos comissionados, dou início à análise de mérito enfatizando que no transcorrer da tramitação deste expediente, foi editada a Lei Complementar n.º 1470/2024, cujo conteúdo alterou *a Lei Complementar n.º 1.117/2018, que dispõe sobre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM*.

Em conjunto com a cópia da lei em comento, foi informado que a equipe de transição do prefeito sucessor recebeu esclarecimentos sobre a *necessidade de composição do quadro de servidores efetivos, da extinção dos cargos de nível médio ou sua adequação para nível superior, e da proporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos, com a devida citação do número do processo em tramitação junto ao Tribunal*.

Feita esta brevíssima introdução, passo às considerações pontuais em torno dos achados tidos por irregulares.

(a) Desproporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos: ofensa ao artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, bem como ao Prejulgado n.º 25-TCE/PR

Preconiza a Constituição Federal 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 e, também, ao seguinte: (...) V. as funções de confiança,*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

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.

No intuito de melhor delimitar tais exigências, estabeleceu-se o contido no Prejulgado n.º 25/TCE-PR:

> i. 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. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
>
> ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
>
> iii. 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. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
>
> iv. 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. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
>
> v. **É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas**. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
>
> vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.
>
> vii. **O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

De fato, nos moldes do que foi aduzido, *as contratações se deram dentro dos parâmetros determinados pela Lei Complementar n.º 1.117/2018*, entretanto, as nomeações acabaram por externar irregularidades, justificadas pela recente criação do IPPLAM, pelas ações adotadas em razão da necessidade de revisão do plano diretor e pelas restrições trazidas à administração em decorrência da pandemia da COVID-19.

No entanto, após a edição da Lei Complementar n.° 1470/2024, a unidade técnica verificou, *na folha de pagamento mais recente do IPPLAM enviada ao SIAP, referente a julho de 2025, (...) que o instituto reduziu a quantidade de servidores comissionados puros de 21 (vinte e um) para 16 (dezesseis). Também houve redução na quantidade de servidor efetivo exercendo cargo em comissão de 2 (dois) para 1 (um), totalizando 17 servidores ocupantes de cargo em comissão no geral*. *Por outro lado, houve aumento no número de servidores efetivos, de 13 (treze) para 16 (dezesseis) e manteve-se 1 agente político*.

Neste ponto, entram em conflito os desfechos tecidos pela CAGE e pelo Ministério Público, visto que a primeira considera que *o quadro atual de servidores ainda é composto em sua maioria por comissionados (50%) em comparação com os efetivos (47%)*, restando mantida a irregularidade.

Por sua vez, o *Parquet* reconhece ter sido *demonstrado que o IPPLAM reduziu a quantidade de servidores comissionados puros, estabelecendo uma regular relação de proporcionalidade* ***legal*** *e* ***fática*** *com o quantitativo de efetivos, atribuindo aos comissionados o desempenho de atividades de direção, chefia (gerência) e assessoramento*.

As explicações registradas são plausíveis e transparecem dificuldades enfrentadas pelo Instituto em epígrafe no intento de regularizar seu quadro de pessoal, contudo, entendo que com a nova legislação ofertada e os resultados práticos relatados pelo Ministério Público às fls. 6/8 (peça n.º 65), restam superadas as irregularidades inicialmente suscitadas, tal qual corretamente defendido no parágrafo anterior.

(b) Ausência de concurso público

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

Por fim, em relação à materialização do concurso público, assiste razão ao IPPLAM quanto aos empecilhos existentes no decorrer do superado período eleitoral e, igualmente, no que pertine à falta de planejamento orçamentário para tanto, todavia, ingressamos no mês de setembro de 2025, sem que durante os primeiros nove meses do ano tenha sido adotada qualquer medida destinada a regularizar o quadro de cargos do Instituto em pauta.

Destarte, imprescindível se mantém a expedição de determinação para que, no prazo de 30 (trinta) dias, seja concretizado estudo prévio direcionado ao exame da necessidade contemporânea de pessoal, e, caso seja positivo o resultado, dê a autarquia início aos procedimentos de contratações oportunos, mediante a realização de concurso público para provimento dos cargos efetivos legalmente previstos.

c) Ausência de requisito de investidura para provimento em cargos comissionados

Verifica-se que com a edição da Lei Complementar n.º 1.316/2022 foi retirada a especificação do grau de formação demandado para aqueles que vierem a ocupar os cargos em comissão disponíveis, o que vem corretamente apontado como deficiência normativa acerca do tema, ainda que constem da peça 36 informações no sentido de que *a maioria dos que exercem atividades de direção ou gerência, bem como nas hipóteses de assessoramento, possuem graduações e pós-graduações correspondentes às áreas que ocupam, com exceção do Diretor de Comunicação*.

Desse modo, fundamental a expedição de mais uma determinação para que em 30 (trinta) dias o gestor responsável *avalie as competências e atividades previstas para cada cargo em comissão, atribuindo a qualificação compatível e adequada para o desempenho das atividades descritas e, na sequência,* bem como encaminhe rascunho de *anteprojeto de Lei* a ser enviado ao *Chefe do Poder Executivo Municipal para que dê encaminhamento na forma preconizada na legislação local*.

Diante do exposto, VOTO:

I – por julgar parcialmente procedente a presente representação, para o fim de reconhecer as irregularidades derivadas da ausência de concurso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

público para provimento de cargos efetivos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá, bem como da omissão legislativa em estabelecer os requisitos de investidura dos cargos comissionados;

II – por expedir determinações para que:

(a) dentro de 30 (trinta) dias, informe a este Tribunal os resultados obtidos com o estudo prévio destinado a aferir as necessidades de complementação do quadro de cargos, e, conforme for, na mesma oportunidade, comprove o início dos procedimentos formais destinados a futuras contratações, por intermédio de concurso público, dos cargos efetivos legalmente enumerados e atualmente vagos, consoante Anexo I da Lei Complementar n.º 1.117/2018, informando a este Tribunal;

(b) em 30 (trinta) dias, o gestor responsável comprove ter avaliado *as competências e atividades previstas para cada cargo em comissão, atribuindo a qualificação compatível e adequada para o desempenho das atividades descritas*, acompanhado de *anteprojeto de Lei* a ser remetido ao *Chefe do Poder Executivo Municipal para que dê encaminhamento na forma preconizada na legislação local*.

III – por, depois de certificado o trânsito em julgado e procedidas as devidas anotações, determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar o cumprimento das determinações e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar parcialmente procedente a presente representação, para o fim de reconhecer as irregularidades derivadas da ausência de concurso público

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322

para provimento de cargos efetivos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá, bem como da omissão legislativa em estabelecer os requisitos de investidura dos cargos comissionados;

II. Determinar ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá - IPPLAM que:

(a) dentro de 30 (trinta) dias, informe a este Tribunal os resultados obtidos com o estudo prévio destinado a aferir as necessidades de complementação do quadro de cargos, e, conforme for, na mesma oportunidade, comprove o início dos procedimentos formais destinados a futuras contratações, por intermédio de concurso público, dos cargos efetivos legalmente enumerados e atualmente vagos, consoante Anexo I da Lei Complementar n.º 1.117/2018, informando a este Tribunal;

(b) em 30 (trinta) dias, o gestor responsável comprove ter avaliado as competências e atividades previstas para cada cargo em comissão, atribuindo a qualificação compatível e adequada para o desempenho das atividades descritas, acompanhado de anteprojeto de Lei a ser remetido ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que dê encaminhamento na forma preconizada na legislação local.

III. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar o cumprimento das determinações e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 25 de setembro de 2025 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.E322