

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N.º 02/2017
(INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.17.000255-7)

Aos dezessete dias do mês de abril de 2017, perante a 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá, situada na Rua Comendador Correa Junior, n.º 647, Bairro João Gualberto, em Paranaguá-PR, reuniram-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo Promotor de Justiça LEONARDO DUMKE BUSATTO, e o compromissário **MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ**, representado pelo Prefeito Municipal MARCELO ELIAS ROQUE, o qual se faz assistido pelo Procurador-Geral do Município, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, OAB/PR n.º 35.267, e pelos anuentes Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos de Paranaguá, ODAIR JOSÉ PEREIRA, e Secretário Municipal de Fazenda de Paranaguá, MAURÍCIO DOS PRAZERES COUTINHO, para

CONSIDERANDO que restou instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá o Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000255-7, para apurar possíveis ilegalidades na concessão de vantagens remuneratórias ao quadro de servidores do Poder Executivo do Município de Paranaguá, notadamente a gratificação por responsabilidade técnica e a incorporação de adicional por exercício de cargo comissionado ou função gratificada.

CONSIDERANDO que a **incorporação de adicional por exercício de cargo comissionado ou função gratificada** está disciplinada no artigo 75 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006:

Art. 75. Fica assegurado a percepção de um adicional equivalente a 80% (oitenta por cento) do valor da remuneração do cargo em comissão ou função gratificada a servidor efetivo nas seguintes hipóteses, vedada a acumulação:

- a) pelo exercício ininterrupto de 6 (seis) anos, em cargo em comissão ou função gratificada;
 - b) pelo exercício alternado de 10 (dez) anos, em cargo em comissão ou função gratificada.
- (...).

CONSIDERANDO que tal incorporação versa sobre o instituto do “apostilamento” ou estabilização financeira, o qual se constitui em vetusto mecanismo jurídico utilizado no âmbito do serviço público para a consolidação do padrão remuneratório de servidores que, durante considerável período, desempenharam cargos em comissão ou com funções gratificadas que lhes garantiram remuneração superior à dos seus cargos de origem.

CONSIDERANDO que essa vantagem remuneratória já restou banida na União e no Estado de Minas Gerais, em razão de acarretar a facilitação de rodízios anuais de funções e cargos comissionados e permitir, assim, que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tenham a oportunidade de incorporar o benefício a suas respectivas remunerações, e, ainda, fomentar a elaboração de leis casuísticas, que visam apenas ao favorecimento de um determinado grupo de servidores ligados à autoridade administrativa nomeante.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, sob esse prisma, assim pontuou em voto de lavra da Ministra Carmen Lúcia:

Esse tipo de benefício, ou seja, a incorporação de valores correspondentes ao exercício de função ou cargo comissionado, sem desligamento do cargo efetivo ocupado pelo servidor público, persistiu mesmo com o advento da Constituição de 1988 (...).

Esse quadro foi alterado apenas à medida que o número de servidores públicos beneficiários do instituto aumentou em excesso, como resultado de fatores diversos, dentre eles interpretações que surgiram facilitando a incorporação de parcelas e várias distorções no serviço público, como, por exemplo, rodízios anuais de funções e cargos comissionados, de modo a que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tivessem a oportunidade de incorporar uma parcela, ao menos, a suas respectivas remunerações.

A estabilidade financeira, portanto, foi extinta na União e em outras unidades federadas, embora em momentos distintos, havendo apenas os efeitos financeiros decorrentes daquele instituto. (...).

(RE 563965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-06 PP-01099 RTJ VOL-00208-03 PP-01254).

CONSIDERANDO que, ao permitir que o Município de Paranaguá passe a custear a incorporação de valores correspondentes ao exercício de função gratificada ou cargo comissionado à remuneração dos servidores que não mais a exerçam ou o ocupem, em valor equivalente a nada menos do que 80% da pretérita remuneração, o legislador local afastou-se dos princípios da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade, violando, por conseguinte, o disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

CONSIDERANDO que a interpretação mais consentânea com o texto constitucional torna inviável o recebimento de vantagem pecuniária por servidor público que não mais exerça as atribuições constitucionais inerentes a cargo comissionado ou à função de confiança, na forma do que estabelece o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, pois a remuneração de um cargo público está intrinsecamente vinculada ao conjunto de suas atribuições, sendo inconcebível e imoral o desvirtuamento dessa premissa.

CONSIDERANDO que, ao estabelecer que as funções de confiança e os cargos em comissão somente poderiam ser conferidos à direção, chefia e assessoramento, a Constituição Federal vinculou o legislador infraconstitucional, que não conta com a faculdade de estender a vantagem pecuniária devida pelo exercício daqueles, a título precário e provisório, *ad eternum* a ocupantes de cargos que não sejam da mesma natureza, conforme orientação preconizada pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao julgar ação declaratória de inconstitucionalidade sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: CARGOS EM COMISSÃO - APOSTILAMENTO - CRIAÇÃO POR LEI MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. – A natureza precária dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como a sua vinculação ao exercício de atribuições relativas à direção, chefia e assessoramento, torna inviável o recebimento de valores equivalentes ao do cargo comissionado por agente que não mais exerça as suas atribuições, não ensejando a estabilidade financeira.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.013456-8/000, Pleno do TJMG, Rel. Des. Paulo César Dias. j. em 10.08.2011).

CONSIDERANDO que a incorporação do adicional em questão viola, pela via transversa, a proibição constante do artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal, que veda que acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam computados ou cumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores, tratando-se de dispositivo constitucional que, como já reconheceu a própria Procuradoria-Geral do Município de Paranaguá em sede administrativa (Processo n.º 2114/2017), taxativamente impede “o cômputo de vantagens sobre vantagens, a incidência recíproca de vantagens, o chamado ‘repique’ de benefícios sob o mesmo título ou idêntico fundamento, prática que produz efeito extraordinário multiplicador de remuneração, estimulando a criação da figura dos ‘marajás’ (...)”.

CONSIDERANDO que a **gratificação por responsabilidade técnica** é prevista no artigo 104 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006:

Art.. 104. Ao servidor que forem atribuídas funções que exijam responsabilidade técnica do serviço, em virtude do respectivo exercício profissional, ser-lhe-á concedida uma gratificação, na forma e valores a serem estabelecidos em Decreto.

Parágrafo único - A gratificação deste artigo não integrará o provento de inatividade ou pensão, ressalvadas as hipóteses de incidência de contribuição previdenciária.

CONSIDERANDO que tal norma municipal não esclarece em que de fato consiste a responsabilidade técnica que deflagraria o recebimento do benefício, isto é, o verdadeiro pressuposto fático para a incidência da vantagem, de forma a violar o princípio da legalidade estatuído como norteador da Administração Pública pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

CONSIDERANDO que o desempenho de qualquer função gratificada no âmbito da Administração Pública pressupõe especificidade da situação fática de exercício da função (CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 681-682)" e a 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá já constatou em sua atividade extrajudicial que o pagamento da gratificação de responsabilidade técnica aos servidores municipais tem sido realizado, via de regra, apenas em decorrência da formação técnica do agente, que já é requisito de investidura no cargo, e em virtude do mero desempenho de funções, que legalmente já são típicas e inerentes ao exercício do cargo, sem a existência de qualquer *plus* no exercício das atividades que realmente justifique o recebimento do benefício, o que, portanto, caracteriza *bis in idem* remuneratório, lesivo à legalidade, à moralidade administrativa, ao interesse público e ao Erário municipal.

CONSIDERANDO que em sede administrativa a própria Procuradoria-Geral do Município de Paranaguá também já reconheceu a ilegalidade e a inconstitucionalidade no pagamento da gratificação de responsabilidade técnica (Processo n.º 2114/2017):

(...) em Paranaguá os servidores de nível superior a recebem apenas porque possuem curso superior e estão inscritos no órgão de classe.

Mas possuir curso superior (por exemplo, curso de Direito, para os Procuradores) e estar inscrito na OAB (órgão de classe) é requisito inerente ao cargo. Ou seja, para ser Procurador, o servidor Procurador necessita possuir o curso superior em questão e integrar o quadro da OAB, pois se tratam de requisitos inerentes ao cargo, sendo o Procurador (neste exemplo), para tanto, remunerado pelos seus vencimentos bases, o que leva à inevitável conclusão que a gratificação em questão caracteriza bis in idem.

Ou seja, trata-se de gratificação sem qualquer justificativa e que é paga pelo simples exercício regular das atribuições do cargo. Não é, a gratificação em questão, concedida em virtude de atividade excepcional ou pelo exercício do cargo em situações anormais. Não há razão plausível, portanto, que justifique o pagamento.

Já entendeu o TJRJ que “o que é vedado é a gratificação sem qualquer justificativa por conta do simples exercício do próprio cargo” (TJRJ, Apelação 00026178920108190029, Rel. Des. Juarez Fernandes Folhes, j. 27.01.2016).

Continua, o Relator do acórdão acima, explicando: “Logo, um professor não poderia receber por regência de classe pelo simples fato de dar aulas. Haveria um bis in idem.”

Não se está questionando a possibilidade da lei criar uma determinada gratificação, mas sim a justificativa, a razão para sua criação que, se em afronta à lei e a Constituição, permitirá o reconhecimento de sua inconstitucionalidade e ilegalidade, ensejando o controle pela própria Administração Pública.

Neste sentido, o TCE-MT entendeu que:

“É possível às Câmaras Municipais, mediante lei formal, instituir gratificação especial para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam ATRIBUIÇÕES EXCEPCIONAIS, EVENTUAIS E TRANSITÓRIAS, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam, a exemplo da participação em Comissão de Licitação ou da atuação como Pregoeiro ou como membro de equipe de apoio, em Comissão de Inventário e Avaliação de Bens (Patrimônio)”, devendo, para tanto, diz, o TCE-MT, “observar as condicionantes e limites insertos nos artigos 29-A e 169 da Constituição Federal, e nos artigos 15, 16, 17, 20 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal” (TCE-MT, Consulta 4.758-9/2016, Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, j. 1904.2016).

O Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento do Apelo 1023822-17.2015.8.26.0053, bem ponderou, criticamente, quanto à concessão desordenado e sem critério, de benefícios, em mau uso do dinheiro público, quando em julgamento “gratificação para o magistério”:

“O texto normativo não explicita devidamente que o acréscimo pecuniário está condicionado ao exercício de cargo ou função em circunstâncias especiais, sendo possível entrever daí que todo e qualquer servidor das classes de suporte pedagógico do quadro do magistério em atividade faz jus à gratificação assim instituída. Inconvincente, nesse passo, a justificativa oferecida pela acionada, dando conta que se trata de gratificação de serviço, devida apenas enquanto os servidores estiverem em pleno desempenho de suas atividades, haja vista que a legislação de regência não explicita, a qualquer tempo, quais as funções de suporte pedagógico supostamente anômalas que se pretendeu beneficiar”. (TJSP, Autos 1023822-17.2015.8.26.0053, Des. Paulo Dimas Mascaretti).

Conclui-se que a Gratificação em questão caracterizou-se como um “acrécimo salarial” sem qualquer fundamento. Isto porque não foram estipuladas quaisquer condições especiais de trabalho que pudessem legitimar o pagamento da referida gratificação. Tanto é assim, que a lei concede não apenas aos procuradores, mas a outras profissionais, não

delimitando que atividade ou atribuição, diversa daquela inerente ao cargo, estaria por remunerar.

A propósito da matéria, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0063358-56.2011.8.26.0000 (julgado em 24/08/2011, este C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo proclamou inconstitucionalidade de dispositivo legal do Município de Pedreira que instituía gratificação de nível universitário para servidores ocupantes de cargos que exigem formação superior, justamente porque se tratava de gratificação que remunerava aquilo que os vencimentos básicos já remuneravam, em verdadeiro "bis in idem". Convém a transcrição do seguinte trecho do v. acórdão da lavra do Des. Campos Mello :

"(...) Todavia, isso não é tudo. O exame do ato normativo questionado revela que a própria instituição da gratificação ali prevista acarreta ofensa aos princípios constitucionais acima mencionados. E que, nos termos dos fundamentos já externados no acórdão a fls. 120/128, da lavra do eminente Des. Guerrieri Rezende, "... essa gratificação não pode favorecer titular de cargo, cuja lei criadora já exija, para seu preenchimento, nível universitário" (cf. fls. 123). Vale lembrar ainda o que este Órgão Especial já deixou assentado, em caso que versava sobre gratificação análoga, verbis: "Esse adicional constitui uma vantagem anômala, instituída apenas para cortejar o servidor público, pois não atende ao interesse público e às exigências do serviço, como prevê o art. 128 da Carta Paulista, que, assim, restou afrontado. "

(TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.532-0/0, São Paulo, Rel. Sousa Lima, j . 01.04.2009).

É justamente o caso dos autos, em que se está concedendo gratificação para remunerar de forma adicional e excepcional, o exercício de atribuições que nada possuem de adicional ou excepcional.

A gratificação em questão é inconstitucional, por ferir os princípios da moralidade, da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade.

CONSIDERANDO que a gratificação por responsabilidade técnica e o adicional de produtividade constituem vantagens pecuniárias de natureza precária e temporária, acrescidas ao vencimento básico do servidor apenas a título transitório, e, como tal, não podem ser pagas pelo Município de Paranaguá de forma indiscriminada, sem critérios objetivos e comprovados, e simuladamente como parcela de acréscimo de vencimento.

CONSIDERANDO que o **adicional de produtividade** é previsto no artigo 103 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006:

Art. 103. Como forma de incentivo à produtividade dos servidores municipais, o Poder Executivo poderá estabelecer adicional de produtividade a determinados cargos ou grupos de cargos, levando-se em consideração a eficiência no desempenho das atribuições do cargo, a quantidade de serviço desenvolvido durante o mês, na forma da regulamentação.

CONSIDERANDO que a norma que instituiu esse benefício não disciplinou os requisitos legais para o seu recebimento, relegando a sua regulamentação ao Poder Executivo, o que caracteriza patente violação ao disposto no artigo 27, inciso X, da Constituição Estadual do Paraná, simétrico à regra do artigo 37, inciso X da Constituição Federal, que consagram que a remuneração dos servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

CONSIDERANDO que a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, assim como todas as questões afetas à sua remuneração – o que inclui o estabelecimento de índices de vantagens pecuniárias – constituem objeto próprio de lei, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, por força do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal.

CONSIDERANDO que a legislação municipal nesse particular ofende o princípio da legalidade, pois jamais poderia prescrever que ato do Poder Executivo supra a competência exclusiva de lei (ato do Poder Legislativo) para estabelecer a remuneração dos servidores públicos, o que abarca na hipótese o pressuposto para o estabelecimento do adicional e também o seu respectivo índice incidente sobre os vencimentos básicos. De fato, a indicação constitucional "*somente lei*" está evidentemente atrelada à reserva legal absoluta, exigindo-se lei ordinária ou complementar.

CONSIDERANDO que a orientação acima perfilhada foi, a partir de manifestação do Ministério Público, acolhida em sentença pelo Juízo da Vara da Fazenda desta Comarca, em ação ordinária proposta pela Associação dos Fiscais Tributários de Paranaguá, que discutia a implementação de gratificação de produtividade (Autos n.º 0008143-80.2008.8.16.0129).

CONSIDERANDO que a **gratificação de produtividade fiscal de obras** foi criada pelo artigo 1º da Lei Municipal n.º 3.220/2011:

Art. 1º Fica instituída no âmbito do Poder Executivo Municipal a Gratificação de Produtividade Fiscal de Obras, a ser atribuída exclusivamente aos ocupantes do cargo efetivo de Fiscal, com lotação e atuação direta na Secretaria Municipal de Urbanismo e Gestão Fundiária.

§ 1º A apuração mensal da Produtividade Fiscal de Obras será realizada mediante atribuição de pontos positivos e conseqüente desconto de pontos negativos, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento próprio.

§ 2º Para fazer jus a percepção da referida gratificação, o servidor deve estar em pleno exercício das atribuições do seu cargo.

§ 3º Para efeito de remuneração, a gratificação de Produtividade Fiscal de Obras, a que se refere esta lei, fica limitada a 200% (duzentos por cento) do valor do salário base inicial do cargo de Fiscal.

§ 4º A percepção da referida gratificação veda o direito de perceber o adicional de produtividade pago aos demais servidores do quadro.

CONSIDERANDO que tal adicional de produtividade foi criado por meio de lei ordinária, o que lhe inquina de vício formal, pois o artigo 52, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Paranaguá exige a adoção de Lei Complementar, com quórum diferenciado de votação, para a aprovação e disciplina de questões afetas ao regime jurídico dos servidores municipais, tal qual ocorreu com a edição da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006, que trata dos demais benefícios e vantagens salariais da mesma categoria ora beneficiada com o adicional estatuído por mera lei ordinária.

CONSIDERANDO que a incidência de gratificação equivalente a 200% dos vencimentos básicos dos servidores beneficiados destoa do próprio sistema remuneratório do funcionalismo público estatuído pela legislação vigente, porque caracteriza substitutivo salarial que o duplica, travestido de vantagem pecuniária, e o legislador constituinte estabeleceu clara distinção entre a remuneração do servidor e os benefícios eventualmente a ele agregados (artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que a instituição de vantagem pecuniária que duplica os vencimentos básicos do servidor público ofende o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), o qual se constitui hodiernamente em pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, inclusive no que toca à política remuneratória.

CONSIDERANDO que JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (obra citada, p. 681-682), ao analisar gratificações e adicionais provenientes de outros entes federativos, pagas com o caráter de generalidade e com o intuito de majorar vencimentos, assim discorre:

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma pertinente.

(...)

No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado.

As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias.

CONSIDERANDO que, para além das ilicitudes materiais dos dispositivos citados, a Procuradoria-Geral do Município de Paranaguá também reconheceu a existência de vício formal na edição de leis e atos administrativos que concedem vantagens pecuniárias aos servidores, ante a constatação de que a elaboração de impactos orçamentário-financeiro ocorre de forma falha e imprecisa (Processo n.º 2114/2017), de modo a violar o artigo 16 da Lei Complementar n.º 101/2000 e o artigo 169 da Constituição Federal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

CONSIDERANDO que a ausência de adequada estimativa de impacto orçamentário-financeiro implica nulidade absoluta do ato que provoque aumento de despesa de pessoal, nos moldes do que estabelece o artigo 21 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

CONSIDERANDO que o Município de Paranaguá extrapolou o limite prudencial de gastos com pessoal e se encontra vigendo na atualidade o Decreto Municipal n.º 182, de 19 de janeiro de 2017, que trata da adoção de medidas de contingenciamento de despesas, nos moldes dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os quais incluem a vedação à “concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título”.

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 (*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*) e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*).

CONSIDERANDO que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente assentado o entendimento de que situações contrárias à Constituição Federal não se convalidam no tempo e não são albergadas pelo princípio da segurança jurídica (MS 27673, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 24/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 11-12-2015 PUBLIC 14-12-2015, e MS 29270 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 10/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 30-05-2014 PUBLIC 02-06-2014).

CONSIDERANDO que gratificações e demais vantagens de caráter precário e temporário não compõem o vencimento-base dos servidores públicos, pois o legislador constituinte estabeleceu clara distinção entre a remuneração do servidor e os benefícios eventualmente a ele agregados, pontuando, inclusive que “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores” (artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento proferido em sede de repercussão geral, entendeu que é possível a redução do valor das gratificações sem que isso implique violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos previsto no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal (ARE 637607 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 23/06/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-02 PP-00300).

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 (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal)

e sua violação, assim como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública, poderá tipificar a prática de atos de improbidade administrativa, passíveis de responsabilização, nos moldes do que preceituam os artigos 10 e 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, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

CELEBRAR, nos termos do artigo 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85, o presente **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, conforme cláusulas a seguir expostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA. O compromissário, em razão da vigência de medidas de contingenciamento de despesas de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como em virtude da inconstitucionalidade manifesta da norma municipal, assume a obrigação de suspender, no prazo de até 90 (noventa) dias, o pagamento ao seu quadro de pessoal da **gratificação de responsabilidade técnica e da gratificação de produtividade fiscal de obras**, previstas no artigo 104 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006, e artigo 1º da Lei Municipal n.º 3.220/2011, e também imediatamente se abster de conceder e criar novas gratificações e adicionais dessa mesma espécie, ressalvados os pagamentos que decorram de eventual ordem judicial, sem prejuízo da eventual adoção de medidas de aumento salarial das categorias de servidores que recebiam tais benefícios, em observância do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

CLÁUSULA SEGUNDA. O compromissário, em razão da vigência de medidas de contingenciamento de despesas de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, assume a obrigação de, no prazo de até 60 (sessenta) dias, reduzir as despesas com adicional de produtividade previsto no artigo 103 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006, em comparação com os valores que vinham sendo pagos até o quadrimestre anterior à constatação da extrapolação do limite prudencial, bem como a estabelecer critérios objetivos para o seu pagamento, incluindo percentual máximo.

CLÁUSULA TERCEIRA. O compromissário, em razão da vigência de medidas de contingenciamento de despesas de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como em virtude da inconstitucionalidade manifesta da norma municipal, assume a obrigação imediata de se abster de conceder e implementar novos pagamentos ao seu quadro de pessoal decorrentes da **incorporação do exercício de cargo comissionado ou função gratificada**, previsto no artigo 75 da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006, assim como criar novos benefícios dessa mesma espécie.

CLÁUSULA QUARTA. O compromissário, no prazo de até 90 (noventa) dias, assume a obrigação de encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal de Paranaguá para extirpar a gratificação de responsabilidade técnica e a gratificação de produtividade fiscal de obras e a incorporação de remuneração pelo exercício de cargo comissionado ou função gratificada, bem como a corrigir os vícios quanto ao adicional de produtividade constante da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006, notadamente em relação ao estabelecimento de critérios objetivos e percentual máximo para o pagamento do respectivo benefício.

CLÁUSULA QUINTA. Caso não haja o envio do projeto de lei ou este não seja aprovado nos termos apontados nesta avença, a 4ª

Promotoria de Justiça de Paranaguá representará ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, para que seja deliberado quanto à constitucionalidade dos dispositivos municipais apontados e eventual ajuizamento de ação declaratória de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

CLÁUSULA SEXTA. O compromissário assume a obrigação imediata de adotar medidas para que os projetos legislativos e também os atos administrativos que concedem vantagens pecuniárias aos servidores sejam adequadamente instruídos com prévio detalhamento de impacto orçamentário-financeiro, o qual deverá conter em todos os casos: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) demonstração de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, c) identificação da origem dos recursos que irão custear a despesa; d) comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, da LC 101/2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

CLÁUSULA SÉTIMA. A autoridade responsável por descumprir as obrigações antes estipuladas, o que inclui avaliar ou permitir o pagamento de benefícios financeiros desconformes aos agentes integrantes do quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução e eventual responsabilidade por ato de improbidade administrativa, passa a integrar como parte esta avença e incorrerá em multa pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por obrigação injustificadamente descumprida, devida desde a data do inadimplemento e corrigida pela média do IGP-DI(FGV) + INPC(IBGE), conforme Decreto 1.544/95, ou índice que vier a substituí-lo,

cujo montante será revertido a fundo municipal ou estadual destinado à recomposição de interesses de natureza difusa, a critério do Ministério Público.

CLÁUSULA OITAVA. Esta avença tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do § 6º do artigo 5º da Lei n.º 7.347/85, e artigo 784, inciso XII, do Código de Processo Civil.

E, por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente em 3 (três) vias de igual teor e forma, o qual é por todos assinado.

LEONARDO DUMKE BUSATTO,

Promotor de Justiça.

MARCELO ELIAS ROQUE,

Prefeito Municipal.

LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE,

Procurador-Geral do Município.

ODAIR JOSÉ PEREIRA,

Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos.

MAURÍCIO DOS PRAZERES COUTINHO,

Secretário Municipal de Fazenda de Paranaguá.