



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº. 04/2024

Inquérito Civil n. MPPR-0046.21.124533-0

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça adiante assinado, no bojo do Inquérito Civil n. MPPR-0046.21.124533-0 instaurado nesta Promotoria de Justiça da Comarca de Campina da Lagoa/PR sob o n. MPPR-0046.21.124533-0, no uso de suas atribuições, 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. 8.625/93; artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n. 85/99; e artigo 107 e seguintes do Ato Conjunto n. 01/2019-PGJ/CGMP; e

CONSIDERANDO que o *Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*, art. 127, *caput*, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público, dentre outras atribuições, *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*, conforme art. 129, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO ser indispensável que a instituição de cargos em comissão, os requisitos ao seu exercício (artigo 37, II, CF), os respectivos padrões remuneratórios (artigo 37, X, CF) e, notadamente, as funções a serem desempenhadas



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

pelos seus ocupantes, estejam definidos em Lei, sendo insuficiente a disciplina por ato infra legal, nos termos, inclusive, do reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a saber:

“EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)". (negritei)

CONSIDERANDO que referida lei instituidora “*deve guardar absoluta sintonia com a Constituição da República, de vez que o fato de havê-lo criado, não o transforma naquilo que não é, ou seja, não é o rótulo que dá essência às coisas, mas a pertinência lógica com as distinções efetuadas pela Lei Maior*”¹, sendo posição institucional ministerial uniformizada aquela segundo a qual “*as funções de direção, chefia e assessoramento são definidas pelas atribuições efetivamente exercidas, não devendo ser analisadas apenas pelo aspecto de sua denominação formal*”, um entendimento que coincide com aquele trazido pelo Tribunal de Justiça de nosso Estado:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO, RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO E RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 678/2013 DO MUNICÍPIO DE JARDIM OLINDA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO CRIADOS. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES COMISSIONADOS SEM FUNÇÕES INERENTES À

¹ MAZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, p. 158.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. APARENTE AFRONTA AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO QUE DEVEM ESTAR DESCRITAS, DE FORMA CLARA E OBJETIVA, NA PRÓPRIA LEI QUE OS INSTITUIR. OBSERVÂNCIA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.041.210 RG. NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO INCIDENTAL DA INCONSTITUCIONALIDADE DO REFERIDO DIPLOMA LEGAL COMO QUESTÃO PREJUDICIAL INDISPENSÁVEL À APRECIÇÃO DO PEDIDO DE NULIDADE DOS ATOS DE NOMEAÇÃO DELA DECORRENTES. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA LEI MAIOR. ART. 292 E 293, CAPUT, DO REGIMENTO INTERNO DESTE TRIBUNAL. SUBMISSÃO DA QUESTÃO AO ÓRGÃO ESPECIAL. SUSPENSÃO DO JULGAMENTO. REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0002246-59.2017.8.16.0128 - Paranacity - Rel.: DESEMBARGADORA MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA - J. 12.11.2023)”. (sic) (negritei)

CONSIDERANDO ser entendimento doutrinário consolidado aquele segundo o qual é no instrumento legislativo de criação dos cargos em comissão que se deve exigir a *descrição das atribuições*, tendo em conta só o seu núcleo fundamental, mas de forma suficiente a permitir a aferição da existência das funções de direção, chefia e assessoramento que justifiquem a predominância do elemento fiduciário, aferindo ainda a vinculação desses mesmos cargos a determinada estrutura da Administração, sem o que igualmente restaria comprometida a efetividade do controle no que toca à proporcionalidade da decisão legislativa;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

CONSIDERANDO que a criação de cargos em comissão dotados de atribuições que não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, em última análise, *não justificam a exceção* à regra do concurso público para a investidura em cargo público, *ofendendo, portanto, o disposto ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República;*

CONSIDERANDO o entendimento ministerial consolidado de que o *assessoramento* que possibilita a definição de um cargo ou emprego como de provimento em comissão somente é aquele tido por *qualificado*, devendo conter, portanto, funções que envolvam atividades complexas e de responsabilidade e, ainda, que esteja hierarquicamente submetido ao Chefe de Poder de forma direta, possuindo com este relação de diferenciada confiança, um entender que também coincide com aquele apresentado pelo STF² e pelos Tribunais Estaduais:

“EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. FIXAÇÃO DO MONTANTE DA REMUNERAÇÃO. RESERVA LEGAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 05.3.2012. Esta Corte entende que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção

² Nesse sentido, posiciona-se, também, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Paraná, em seus **Enunciados nº 2 e 5**, aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuições na área do patrimônio público, sob a coordenação do referido Centro de Apoio Operacional, por meio de reunião realizada em 29 de junho de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 735788 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 12-08-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 28-08-2014 PUBLIC 29-08-2014)”. (negritei)

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - LEI QUE DISPÕE SOBRE CARGOS COMISSIONADOS - CRIAÇÃO DE CARGOS E SALÁRIOS, DE MODO GENÉRICO, SEM ESPECIFICAR AS ATRIBUIÇÕES. A Lei 2.023/2007, do Município de Nova Lima, ao dispor genericamente sobre os cargos comissionados, sem identificar as funções de confiança, a serem exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, bem como sem definir, claramente as funções/atribuições dos cargos em comissão, contém inconstitucionalidade. É que a Constituição Estadual ao determinar que estas funções e cargos dependerão de lei que estabelecerá os casos, condições e os percentuais mínimos de provimento por servidores concursados, exige que a lei que institua o cargo comissionado preveja também as suas atribuições, que devem ser, necessariamente, de direção, chefia e assessoramento ou seja as atribuições devem ser explicitadas de forma clara e incontroversa pela lei instituidora, sem o que padece do vício da inconstitucionalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

material." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.048498-5/000, Relator: Des. Geraldo Augusto, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 31/07/2013, publicação da súmula em 23/08/2013).

CONSIDERANDO que os *cargos técnicos*, bem como aqueles que se destinam à *execução de funções rotineiras*, não se coadunam com o provimento em comissão, por mais contato que o agente possa ter com os fatos relevantes da Administração, sendo entendimento ministerial consolidado o de que³:

Enunciado nº 6. Funções técnicas. Cargos para desempenho de funções técnicas não se coadunam com o provimento em comissão. É que, para exercer corretamente essas funções não se exige qualquer confiança qualificada, pois não se faz necessária a fidelidade a uma determinada diretriz política, o alinhamento a certo posicionamento científico ou a certo programa de ação governamental. Do titular destes cargos exige-se apenas a confiança e a lealdade comum a todos os servidores públicos, bem como que desempenhem suas funções segundo as técnicas de suas profissões, qualidades que podem, e devem, ser aferidas em concurso público. Precedente(s): STF. ADI nº 3.706/MS. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 15.8.2007. DJ 05.10.2007.

Enunciado nº 9. Funções burocráticas ou subalternas e função de confiança. Cargos com funções burocráticas ou subalternas, a exemplo de auxiliares administrativos, secretárias, motoristas ou zeladores, dentre outros, não podem ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que os ocupantes destes postos tenham com agentes políticos ou com assuntos sigilosos. O exercício de direção, chefia e assessoramento de funções burocráticas ou subalternas deve se dar mediante função de confiança conferida a servidores efetivos, mediante pagamento de remuneração adicional (CF, art. 37, V).

CONSIDERANDO que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,

³ Enunciados aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuições na área do patrimônio público, sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional, por meio de reunião realizada em 29 de junho de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

publicidade e eficiência (art. 37, *caput*) e que, por disposição do inciso II desse mesmo artigo, fora consagrado o princípio do concurso público, como forma de acesso a cargos na Administração Pública, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional;

CONSIDERANDO que a obrigatoriedade constitucional do concurso público pretende concretizar o ideal do regime democrático, garantindo oportunidades iguais a todos os indivíduos que desejam ingressar no serviço público, além de ser importante instrumento para seleção dos mais capacitados para o exercício da função pública;

CONSIDERANDO que as contratações para cargos em comissão, obrigatoriamente precedidas de lei instituidora, se destinam apenas às funções de direção, chefia e assessoramento;

CONSIDERANDO que a extrapolação de nomeações de cargos comissionados em comparativo com os cargos efetivos fere aos princípios administrativos e constitucionais da proporcionalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, por disposição do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, a regra da investidura em cargo e emprego público, por meio de aprovação em concurso público de provas e provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma da lei, ressalvada as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, motivo pelo qual as nomeações de servidores em cargos em comissão é a exceção, e não a regra;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

CONSIDERANDO a necessidade de atender aos princípios administrativos da razoabilidade e, em especial, da continuidade do serviço público, até que seja possibilitado o provimento dos cargos por meio de realização de concurso público;

CONSIDERANDO a instauração pela Promotoria de Justiça da Comarca de Campina da Lagoa/PR do Inquérito Civil n. MPPR-0046.21.124533-0, o qual apura suposta contratação ilícita de pessoal pela via comissionada, em burla à regra constitucional que exige o concurso público para contratações referentes a cargos que não sejam de direção, chefia e assessoramento, no Poder Executivo do Município de Altamira do Paraná/PR;

CONSIDERANDO que, no curso do citado procedimento, o Ministério Público constatou que a Prefeitura de Altamira do Paraná/PR não possui legislação municipal descrevendo, de forma clara e objetiva, as atribuições dos cargos em comissão, fundamentando a sua criação e as nomeações apenas na Lei n. 550/2017, a qual dispõe “*sobre a reestruturação da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira do Paraná/PR e dá outras providências*”;

CONSIDERANDO que foram realizadas oitivas de 06 (seis) servidores comissionados do Município de Altamira do Paraná/PR: Fabia Cordeiro Ledo Pedro – Chefe da Equipe de Triagem, Marcelo Galvão – Chefe de Divisão de Manutenção de Estradas Vicinais, Mônica do Carmo Fonseca – Chefe de Setor de Material e Patrimônio, Orlando Alves de Oliveira – Chefe da Equipe de Reparos de Vias e Prédios Públicos, Osmar Ferreira de Oliveira – Chefe de Divisão de Transporte Escolar, e Rosely da Silva – Chefe de Setor de Almoxarifado, nos dias 08 e 09 de maio



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

de 2024, os quais relataram, em síntese, *que não exercem atividades de chefia, direção ou assessoramento, mas atividades de natureza técnica, administrativa, rotineira ou operacionais, típicas dos cargos de provimento efetivo;*

CONSIDERANDO que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Altamira do Paraná/PR, é possível verificar a existência de 63 (sessenta e três) servidores ativos em cargo em comissão e que, apesar de as nomenclaturas indicarem como cargos de direção, chefia ou assessoramento, não há indicação das atividades desempenhadas de fato;

CONSIDERANDO a **desproporcionalidade de nomeações de cargos comissionados** em comparação com os cargos de provimento efetivo, uma vez que atualmente no Município de Altamira do Paraná/PR verifica-se a existência de 152 (cento e cinquenta e dois) servidores estatutários ativos, 14 (quatorze) servidores celetistas ativos, totalizando 166 (cento e sessenta e seis) servidores efetivos, e os servidores ativos em cargo em comissão totalizam 63 (sessenta e três), correspondendo aproximadamente 30% (trinta por cento) do total de funcionários;

Por meio da Promotoria de Justiça da Comarca de Campina da Lagoa/PR, no uso de suas atribuições legais, expede a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao **Prefeito do Município de Altamira do Paraná/PR, Sr. José Etevaldo de Oliveira**, para que:

1 – No prazo de 05 (cinco) dias, adote as providências necessárias



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

para o fim de promover a **EXONERAÇÃO** dos ocupantes dos cargos de **Chefe de Divisão de Manutenção de Estradas Vicinais, Chefe de Setor de Material e Patrimônio, Chefe da Equipe de Reparos de Vias e Prédios Públicos, Chefe de Divisão de Transporte Escolar, Chefe de Setor de Almoarifado e Chefe da Equipe de Triagem**, bem como de eventuais outros ocupantes de cargos em comissão que tenham natureza meramente técnica, burocrática e/ou subalterna, operacional e profissional, que não exigem, para seu adequado desempenho, relação de especial confiança, eis que em absoluta dissonância aos preceitos constitucionais previstos no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

2 – De forma imediata, SE ABSTENHA DE NOMEAR novos ocupantes para os referidos cargos, até que seja criada lei municipal específica que estabeleça, de forma clara e objetiva, as atribuições dos cargos em comissão⁴;

3 – Igualmente, de forma imediata, adote as providências necessárias para os fins de promover a **ADEQUAÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES COMISSIONADOS** da Prefeitura de Altamira do Paraná/PR, de modo a garantir a presença de *proporcionalidade entre os cargos de provimento efetivo e os cargos de provimento em comissão*, lastreando-se para tanto, exclusivamente, nos ditames constitucionais e na fundamentação acima aduzida;

4 – No prazo de 60 dias⁵, contados a partir do recebimento da

4 (...) “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e **d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir**” (STF. RE 1041210 RG, Relator(a) Min. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018. Repercussão geral)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça de Campina da Lagoa/PR

presente Recomendação, adote as providências necessárias para os fins de promover a **REGULARIZAÇÃO LEGISLATIVA** no tocante à *instituição de cargos em comissão*, bem como quanto aos *requisitos ao seu exercício* (artigo 37, II, CF), os respectivos *padrões remuneratórios* (artigo 37, X, CF) e, notadamente, às *funções a serem desempenhadas* pelos seus ocupantes, conforme fundamentação acima aduzida.

5 – E, finalmente:

5.1 – No **prazo de 10 dias**, contados a partir do recebimento da presente Recomendação, **COMUNIQUE** esta Promotoria sobre as *diligências adotadas em relação aos itens 1 e 2 desta Recomendação, comprovando-as documentalmente*;

5.2 – No **prazo de 70 dias**, contados a partir do recebimento da presente Recomendação, **COMUNIQUE** esta Promotoria sobre as *diligências adotadas em relação aos itens 3 e 4 desta Recomendação, comprovando-a documentalmente*.

Ressalte-se, com respaldo no artigo 27, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.625/93, que o não acatamento injustificado da presente recomendação ensejará a adoção das medidas extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

Campina da Lagoa/PR, 29 de maio de 2024.

Guilherme Carvalho Cavalcante Oliveira
Promotor de Justiça

5 Neste sentido, tem-se em conta, principalmente, senão exclusivamente, os prazos do processo legislativo municipal previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de Altamira do Paraná/PR e na Lei Orgânica do Município de Altamira do Paraná/PR.