



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 05/2024

(Procedimento Administrativo nº MPPR-0059.23.002693-8)

CONSIDERANDO que o art. 127 da Constituição Federal dispõe 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”*;

CONSIDERANDO o estabelecido no art. 129, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”*;

CONSIDERANDO que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993, faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 85/1999, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *“atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial”*;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos administrativos ao controle do Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

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 a criação de cargos em comissão somente se justifica para o **exercício de funções de direção, chefia e assessoramento**, conforme prevê o art. 37, inciso V, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que ocupantes de cargos em comissão devem escusar-se de desempenhar de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, que são exclusivas de servidores efetivos;

CONSIDERANDO o entendimento do TCE/PR sobre o assunto, exarado no Prejulgado nº 06¹:

Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - **Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade**. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo.
(grifos nossos)

CONSIDERANDO que no bojo da Notícia de Fato nº MPPR-0059.23.002693-8 desvendou-se que o Chefe do Poder Executivo nomeou Renan Antunes de Quadros, por intermédio da Portaria nº 185/2023, para ocupar o cargo em comissão de Chefe do Departamento do Posto de Detran, lotado na Secretaria de Assistência Social;

CONSIDERANDO que não existe nos quadros de cargo comissionado o cargo de “Chefe do Departamento do Posto de Detran”;

CONSIDERANDO que a criação de cargos em comissão é exceção à regra do concurso público, sendo que, conforme já decidiu o STF², sua criação somente se justifica para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento,

¹ Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/5/pdf/00344741.pdf>

² Tema 1.010 de Repercussão Geral, RE 1.041.210, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno do STF, j. em 27.09.2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749900672>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

não podendo possuir como atribuições atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

CONSIDERANDO que para os cargos comissionados necessário existir relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, e as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas de forma inequívoca na **própria lei que os cria**;

CONSIDERANDO que a criação de cargos na Administração Pública exige elaboração de lei em sentido estrito, que deverá obrigatoriamente observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, possuindo o dever de determinar a denominação do cargo, os requisitos de investidura, atribuições e a respectiva remuneração, conforme entendimento consolidado do TCE/PR³;

CONSIDERANDO que nessa trilha é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo de “assessoramento”, “coordenador” ou “chefe” não altera a natureza das coisas. Noutra dizer, *“A lei 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”*⁴;

CONSIDERANDO o ensinamento de CELSO RIBEIRO BASTOS⁵, que afirma que *“esses abusos, ainda que praticados pelo legislador, são controláveis pelo Poder Judiciário. Se a Constituição referiu-se a cargos em comissão, da sua natureza extrai-se um conteúdo mínimo que não pode deixar de ser exigido. O legislador que o fizer estará agredindo a Lei Maior por costear seus limites, agindo, enfim, sem competência. É matéria do controle da constitucionalidade das leis e, conseqüentemente, da alçada do Poder Judiciário”*;

CONSIDERANDO que a existência de lei que descreva as efetivas atribuições tanto dos cargos de provimento efetivo quanto em comissão é

³ **Prejulgado 25**, Acórdão 3.595/17, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Pleno do TCE-PR, j. em 10.08.2017. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362415.pdf>

⁴ Idem, *Ibidem*.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Ed Saraiva, 1994, p. 282.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

imprescindível, visando se aquilatar se realmente os últimos caracterizam funções de assessoramento, chefia e direção. Isto se amolda ao próprio princípio da legalidade – porque a reserva legal exige lei em sentido formal para disciplina das atribuições de cargo público⁶ –, como adverte a doutrina de Marçal Justen Filho⁷:

Somente a lei pode criar o cargo público, entendido como um conjunto interrelacionado de competências, direitos e deveres atribuídos a um indivíduo. Essa é a regra geral consagrada no art. 48, X, da Constituição, que comporta uma ressalva à hipótese do art. 84, VI, 'b'. Esse dispositivo permite ao Chefe do Executivo promover a extinção de cargo público, por meio de ato administrativo.

A criação e a disciplina do cargo público fazem-se necessariamente por lei, no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que “fica criado o cargo de servidor público”. Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica. (destacado)

CONSIDERANDO que as leis que criam cargos ou empregos de provimento em comissão, sem descrição de suas respectivas atribuições, padecem de vício de constitucionalidade, consoante entendimento jurisprudencial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. MERA NOMENCLATURA DO CARGO SEM ESPECIFICAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 32, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. AÇÃO JULGADA PREJUDICADA PELA PERDA DO OBJETO EM RELAÇÃO À REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE LEIS. É inconstitucional a Lei Municipal que cria cargo em comissão de direção, chefia ou assessoramento sem especificar as atribuições do cargo, em verdadeira burla à exigência do concurso público e ao princípio da impessoalidade. Revogada a Lei Municipal atacada, resta prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade por perda do seu objeto. Inteligência do artigo 267, inciso VI, Código de Processo Civil. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. PREJUDICADA A AÇÃO, PELA PERDA DE SEU OBJETO, NA PARTE TOCANTE À REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE LEIS. UNÂNIME. (TJRS, ADI 70028648533, Órgão Especial,

⁶ in: TJSP – 2101635-05.2014.8.26.0000; Relator(a): João Carlos Saletti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/04/2015.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6.ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 846/847.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

Relator Arno Werlang, j. 22/6/2009, DOERS 16/7/2009, p. 1).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5930/2002 E DOS DECRETOS NºS 289/94, 320/99, 363/99, 440/99, 442/99, 446/99, 470/99 E 529/2000, TODOS DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, QUE DISPÕEM SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO A SER OCUPADOS SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA O INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. 1. A legislação em comento cria cargos de provimento efetivo e de comissão, sem definição normativa das funções atribuídas a cada cargo, desrespeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que fere o preceito contido no art. 37, II, da Carta Magna. 2. De outro lado, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, daí porque a estes são exigidas atribuições definidas, devendo ser observado, também o número de vagas destinadas a servidores de carreira, como se vê do art. 37, V, da Lei Maior. 3. Arguição de inconstitucionalidade que se julga procedente. (TJRJ, Rec. 2008.017.00056, Tribunal Pleno, Relator Ferdinando do Nascimento, j. 15/6/2009, DORJ 27/7/2009, p. 81).

CONSIDERANDO o contido nos Enunciados nº. 1 e nº. 10, aprovados pelo Grupo de Procuradores e Promotores de Justiça com atribuições na área do Patrimônio Público – Curitiba e Região Metropolitana:

01. Previsão, em lei, dos cargos e das respectivas funções:

A instituição de cargos em comissão exige específica previsão legal, em que se estabeleçam os requisitos ao seu exercício (CF, art. 37, II), os respectivos padrões remuneratórios (CF, art. 37, X) e, notadamente, as funções a serem desempenhadas pelos seus ocupantes, sendo insuficiente a disciplina por ato infralegal.

Precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO 'CARGOS EM COMISSÃO' CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES 'ATRIBUIÇÕES', 'DENOMINAÇÕES' E 'ESPECIFICAÇÕES' DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre 'as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado', é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões 'atribuições', "denominações" e "especificações" de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950." (STF. ADI nº 4125. Tribunal Pleno. Unânime. Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. J. 10.06.2010).

02. Insuficiência da denominação

As funções de direção, chefia e assessoramento são definidas pelas atribuições efetivamente exercidas, não devendo ser analisadas apenas pelo aspecto de sua denominação formal.

Precedente:

"APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI MUNICIPAL – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO QUE NÃO SE DESTINAM À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO – MERA NOMENCLATURA DO CARGO SEM ESPECIFICAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – LEIS MUNICIPAIS 1484/97, 1697/01, 1718/01, 2117/08 E 2219/09.- INCOMPATIBILIDADE COM A CARTA MAGNA. - INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. - CLÁUSULA DE RESERVA DO PLENÁRIO. ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SÚMULA VINCULANTE N.º 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL DA CORTE. - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 270 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. - SUSPENSÃO DO JULGAMENTO, COM REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL PARA APRECIAR O INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE." (TJ/PR, AC nº 922159-0, 5ª C.Cível, Unânime, Rel. Paulo Roberto Hapner, j. 27.11.2012)". No mesmo sentido: TJ/RS, ADI nº 70028096535, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. ARNO WERLANG, j. 08.06.2009; TJ/RS, ADI nº 70060336286, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Armínio José Abreu Lima da Rosa, j. 01.09.2014. No mesmo sentido: STF. REExt. 942.970. Rel. Min. Cármen Lúcia (com destaques).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que as funções de direção, chefia e assessoramento, intrínsecas aos cargos de provimento em comissão, não se caracterizam apenas pelo nome, devendo ser funções nas quais realmente se exerça direção de trabalhos e definição de metas, em que haja atribuições de tomada de decisões políticas ou de influência à tomada de decisões políticas, sob pena de configurar burla à regra do concurso público e, por conseguinte, aos Princípios da Legalidade e Eficiência, conforme aduz o doutrinador Hely Lopes Meirelles⁸:

(...) o legislador deve ter presente, sempre, a advertência e alerta do STF no sentido de que a criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso.

CONSIDERANDO que, igualmente à criação do cargo e a definição de suas atribuições, por meio de lei, a atividade de assessoramento é voltada para o desenvolvimento de atividades complexas e de responsabilidade, motivo pelo qual não servem para o exercício de funções técnicas, burocráticas e subalternas, consoante também dispõem os Enunciados n. 5, 6 e 9, aprovados pelo Grupo de Procuradores e Promotores de Justiça com atribuições na área do Patrimônio Público – Curitiba e Região Metropolitana:

5. Assessoramento qualificado

Não são todas as espécies de assessoramento que se enquadram na previsão constitucional para o provimento em comissão, mas apenas o assessoramento qualificado, voltados a atividades complexas e de responsabilidade. Logo, cargos para desempenho de funções eminentemente técnicas ou funções burocráticas ou subalternas não se coadunam com o provimento em comissão.

Precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente." (STF, ADI nº 3706, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 15.08.2007) . No mesmo sentido: TJ/PR, AC nº 868417-1, 4ª C.Cível, Unânime, Rel. MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA, j. 02.10.2012; TJ/PR, - 5ª C.Cível – AC – 922159-0 – Clevelândia – Rel.: Paulo Roberto Hapner – Unânime – J. 27.11.2012).

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 25ª ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2000, p. 400.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

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:

STF. ADI nº 3.706/MS. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 15.8.2007. DJ 05.10.2007.

STF. ADI 3.602-GO. Rel. Min. Joaquim Barbosa, o qual faz referência aos cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação.

9. Funções burocráticas ou subalternas e função de confiança

Cargos com funções burocráticas ou subalternas, a exemplo de auxiliares administrativos, secretárias, motoristas ou zeladores, 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).

Precedente:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. 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. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROVÉRSIA ACERCA DA NATUREZA DAS FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS EM COMISSÃO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não tenham caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes.(...)” (STF, ARE nº 753415-AgR/RS, 2ª Turma, Unânime, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 29.10.2013). No mesmo sentido: TJ/PR, AI nº 144674-0, 2ª C.Cível, Unânime, Rel. ANTONIO LOPES DE NORONHA, j. 03.03.2004; TJ/RS, ADI nº 70052257482, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. ISABEL DIAS ALMEIDA, j. 21.07.2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que ao nomear servidor para cargo comissionado inexistente dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Foz do Jordão, o Prefeito feriu o princípio da legalidade;

CONSIDERANDO que a nomeação é nula e insanável, conforme já decidiu o TJPR:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. COISA JULGADA. INEXISTÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. NOMEAÇÃO PARA CARGO INEXISTENTE. NULIDADE MANIFESTA. RECONHECIMENTO DE PROMOÇÃO FUNCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO-PROVIDO. 1. Impõe-se o julgamento antecipado quando os fatos da demanda são incontroversos, debatendo as partes apenas quanto às suas conseqüências jurídicas. 2. A decisão proferida pela Justiça do Trabalho, ainda que sobre o mesmo fato, não importa em coisa julgada na Justiça Estadual, tendo em conta a incompetência absoluta daquela para a matéria. **3. A nomeação para cargo sem previsão legal é ato nulo e, portanto, impossível de ser validado, por mais nobres que sejam seus motivos.** 4. Como o reconhecimento da prescrição não importará em qualquer vantagem prática ao apelado, o recurso adesivo não comporta conhecimento. Recurso de apelação não-provido. Recurso adesivo não conhecido. (TJPR – 2ª Câmara Cível – AC – Loanda – Rel.: DESEMBARGADOR VITOR ROBERTO SILVA – Unanime – J. 12.03.2003). Destacou-se.

CONSIDERANDO que não baste a impossibilidade de existência ou manutenção de cargo, na Administração Pública, para o qual não haja a definição legal prévia de suas atribuições, ou que preveja atividades meramente genéricas para desenvolvimento, tal permissividade possibilita: a nomeação de pessoas para fazerem qualquer coisa (ou para nada fazerem) e sob a responsabilidade de ninguém; para realizarem atribuições de ocupantes de cargo efetivo; ou o que é pior, para ensejar o aproveitamento doloso do referido cargo para fins desvirtuados, ilegais e imorais (como, por exemplo, atuação de cabos eleitorais permanentes), conforme vislumbrado em outras situações investigadas pelo Ministério Público;

CONSIDERANDO que a previsão em lei local, atribuindo-lhe natureza comissionada, é o primeiro requisito para que um cargo, emprego ou função



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

tenha a natureza de cargo em comissão, até porque "*só é cargo ou emprego em comissão aquele que a lei assim declarar*"⁹;

CONSIDERANDO que os cargos públicos correspondem a "feixes de atribuições", de maneira que não se pode cogitar da existência de cargo ao qual não corresponda o respectivo rol de atribuições fixados por lei, ou por resolução no caso de cargos do Poder Legislativo¹⁰;

CONSIDERANDO que, de acordo com renomada doutrina, a "*Cessão de servidores é o fato funcional por meio do qual determinada pessoa administrativa ou órgão público cede, sempre em caráter temporário, servidor integrante de seu quadro para atuar em outra pessoa ou órgão, com o objetivo de cooperação entre as administrações e do exercício funcional integrado das atividades administrativas. Trata-se, na verdade, de empréstimo temporário do servidor, numa forma de parceria entre as esferas governamentais. Avulta notar, porém, que tal ajuste decorre do poder discricionário de ambos os órgãos e do interesse que tenham na cessão; sendo assim, não há falar em direito subjetivo do servidor à cessão.*"¹¹

CONSIDERANDO que a cessão de servidores não poderá acarretar na violação da norma que estabelece a prévia aprovação em concurso público como condição de investidura no serviço público, sob pena de configurar transposição de cargos, ainda que de caráter precário e provisório, razão pela qual **denota-se a impossibilidade de cessão de servidor ocupante de cargo de provimento em comissão**;

CONSIDERANDO que a cessão funcional deverá ser desempenhada em funções compatíveis com as do cargo de origem do servidor cedido, com a

⁹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O Servidor Público na Constituição de 1988**, São Paulo: Ed. Saraiva, 1989, p. 130.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 242-243: "Cargos são a mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressados por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Pública e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas". (os grifos não constam do original); MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 2. ed. São Paulo, RT, p. 290: "Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerada pelos cofres públicos. (os grifos não constam do original)"

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014, p. 631-632



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

devida observância dos princípios norteadores da Administração Pública, visando primordialmente o interesse público e atender corretamente todos os elementos do ato administrativo, ou seja, que não seja eivado de vícios em relação ao sujeito, objeto, forma, motivo e fim, sob pena de invalidação do ato;

CONSIDERANDO que a cessão funcional deverá atender a critérios de razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que o referido ato é uma exceção ao sistema, devendo ser interpretado restritivamente e utilizado em casos de excepcional interesse público;

CONSIDERANDO que a cessão não poderá desencadear na acumulação de cargos remunerados, sob pena de afronta ao disposto no artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a necessidade de expressa previsão normativa, notadamente diante do princípio da legalidade estrita que rege a Administração Pública, bem como a regular observância dos prazos e requisitos fixados no instrumento autorizador da cessão funcional;

CONSIDERANDO que a cessão irregular de servidores viola os princípios da administração pública, inclusive, podendo ensejar em dano ao erário, passíveis de tipificação de ato de improbidade administrativa, previsto na Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que é vedada a cessão do servidor ocupante de cargo comissionado ou que exerça função gratificada, pois seu desempenho é transitório e vinculado à autoridade nomeante. Do contrário, caracteriza-se o desvio de função e a burla ao concurso público¹²;

CONSIDERANDO que na cláusula 12.5 do Termo de Cooperação nº 187/2023 consta a possibilidade da cessão de estagiário da Administração Municipal para atuar no Posto de Trânsito;

¹² **Prejulgado 25**, Acórdão 3.595/17, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Pleno do TCE-PR, j. em 10.08.2017. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/12/pdf/00362415.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que o estágio possui função pedagógica a ser desenvolvida, visando proporcionar ao educando contato com o ambiente de trabalho e as funções típicas de sua formação educacional, conforme especifica o art. 1º da Lei nº 11.788/2008:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos;

CONSIDERANDO que o principal objetivo do programa de estágio é agregar conhecimentos e desenvolver capacidades essenciais para a inserção do estudante no mercado de trabalho¹³;

CONSIDERANDO que as atividades exercidas pelo estagiário deverão estar previstas no termo de compromisso celebrado entre o estudante, concedente do estágio e instituição, conforme dispõe o artigo 3º, incisos II e III da Lei nº 11.788/2008;

CONSIDERANDO que manutenção de estagiários em desconformidade com a Lei nº 11.788/2008, para o exercício de atividades estranhas às previstas na lei ou ato administrativo que discipline a criação das vagas de estágio, contidas também no termo de compromisso de estágio, caracteriza *vínculo de emprego* com a parte concedente com implicações trabalhistas e previdenciárias, ficando vedada a contratação de estagiários pelo prazo de 2 (dois) anos contados da decisão do processo administrativo correspondente, conforme exposto no artigo 15, *caput* e parágrafo 1º, da Lei nº 11.788/2008:

Art. 15. A manutenção de estagiários em desconformidade com esta Lei caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária.

§ 1º A instituição privada ou pública que reincidir na irregularidade de que trata este artigo ficará impedida de receber estagiários por 2 (dois) anos, contados da data da decisão definitiva do processo administrativo correspondente.

¹³ ADI 5.752, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno do STF, j. em 18.10.2019



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO o entendimento do TCE/PR exarado no Acórdão nº 3.540/2018, de que não é possível a celebração de convênio tendo por objeto a cessão de estagiários para um órgão cessionário das atividades, pois tal instituto não é previsto na lei que regulamenta o estágio;

CONSIDERANDO que a cessão irregular de estagiários pode acarretar dispêndios com outros encargos para a Administração Pública;

CONSIDERANDO que por mais que exista previsão possibilitando a cessão de estagiário no Termo de Cooperação nº 187/2023, caso tal ato efetivamente ocorra, este será considerado ilegal, ante a inexistência de previsão no ordenamento jurídico pátrio que permita qual conduta;

CONSIDERANDO que a Recomendação Administrativa é o instrumento constitucional de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, de modo a alertar seus destinatários acerca da legislação vigente e, por consequência, delimitar o elemento subjetivo da necessidade de seu estrito cumprimento, cujo não atendimento legitimará a pronta adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis;

CONSIDERANDO que não se abstraiu elemento subjetivo (dolo) na conduta dos agentes que possa indicar ocorrência de ato passível de se configurar ímprobo. Alerta-se todavia, que o não acatamento da presente representação, depois de se alertar a respeito da ilegalidade da conduta, poderá levar ao reconhecimento da prática de ato doloso;

CONSIDERANDO a redação da súmula nº 346 do Supremo Tribunal Federal, a qual prevê que *“a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”*;

CONSIDERANDO o princípio da autotutela, previsto na redação da súmula nº 473, também do Supremo Tribunal Federal, a qual dispõe que *“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*

Página 13 de 16



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); **RECOMENDA ao Chefe do Poder Executivo do Município de Foz do Jordão, Francisco Clei**, e/ou quem lhe venha suceder no cargo, que, em observância às disposições acima mencionadas:

I. Adote, imediatamente, as medidas necessárias e adequadas visando a exoneração de Renan Antunes de Quadros, ocupante do cargo de Chefe do Departamento do Posto de Detran pela contratação ilícita em razão da nulidade de nomeação de cargo inexistente na legislação municipal;

I.I. Caso seja do interesse da autoridade competente ceder servidor para se fazer cumprir o Termo de Cooperação nº 187/2023 firmado com o DETRAN/PR, deverá observar os requisitos mínimos necessários para o instituto da cessão de servidor público, tal qual exposto na presente Recomendação;

II. Adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas necessárias para averiguar se dentro da estrutura de cargos da Administração Municipal há outros servidores que ocupem cargos que não estão previstos em lei. Em caso positivo, adote as medidas necessárias para sua(s) imediata exoneração(ões);

III. Abstenha-se, desde já, de proceder nomeação de cargos comissionados para os quais inexista legislação municipal que crie o referido cargo, sob pena de responsabilidade por ato doloso de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

administrativa.

IV. Para aplicar-se o regime de cessão de servidores, dever-se-á observar que:

IV.I. Somente servidores efetivos podem ser cedidos, vedada a cessão de servidores ocupantes de cargo em comissão ou confiança, sob pena de acarretar na violação da necessidade de prévia aprovação em concurso público como condição de investidura no serviço público e configurar transposição de cargos, ainda que de caráter precário e provisório;

IV.II. A cessão de servidores ocorre sempre em **carácter excepcional e temporário**, devendo constar expressamente o período de sua duração;

IV.III. A cessão somente pode ser feita em **decorrência de excepcional interesse público**, não podendo, contudo, a ausência do servidor cedido acarretar em prejuízo ou deficiência na prestação de serviços pelo órgão cedente;

IV.IV. As funções a serem desempenhadas pelo servidor cedido devem ser compatíveis com seu cargo de origem e nível de escolaridade exigido para sua investidura junto ao órgão cedente;

IV.V. O ato administrativo seja subscrito por autoridade competente, observando-se a forma prescrita em lei, atendendo os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de invalidação do ato;

V. Sobre estagiários:

V.I. Abstenha-se de realizar cessão de estagiários para outros órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário;

V.II. Caso em momento pretérito tenha cedido estagiários para outros órgãos, adote as medidas necessárias para imediato retorno destes ao Executivo Municipal;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Fórum, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

V.III. Abstenha-se de utilizar o estagiário para substituição de servidores públicos ou profissionais terceirizados (prestadores de serviços) ou, ainda, em atividades rotineiras, sem que haja compatibilidade entre as atividades e o ensino teórico, sob pena de eventual responsabilização cível, criminal e trabalhista;

VI. Dê-se ampla publicidade, no âmbito do Município, à presente Recomendação Administrativa.

O não cumprimento das disposições acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive no sentido da apuração da responsabilidade civil, administrativa e, mesmo, criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas.

Assinale-se o prazo impreterível de **10 (dez dias) úteis**, para que a autoridade, ora mencionada, comunique a esta Promotoria de Justiça por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Acatado o recomendado, encaminhe documentos comprobatórios e seu resultado no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento da presente Recomendação.

Guarapuava, datado e assinado digitalmente.

Lorena Almeida Barcelos de Albuquerque
Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente por **LORENA ALMEIDA BARCELOS DE ALBUQUERQUE, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 17/05/2024 às 17:12:25, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **2243665** e o código CRC **468617284**