



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 15/2023

(Procedimento Administrativo nº MPPR-0059.23.002187-1)

CONSIDERANDO o contido no art. 127, da Constituição Federal, que 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 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;

CONSIDERANDO que o artigo 58, inciso VII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público, faculta a seus membros, no exercício de suas funções, sugerir ao Poder competente, se for o caso, por escrito, **a edição de normas e a alteração da legislação em vigor**, bem como a adoção de medidas destinadas à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública;

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

nos casos previstos na CF/1988, conforme inciso IV do art. 129;

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 os entes federativos devem zelar pela guarda da Constituição e das leis, nos termos do art. 23, I, da CF/1988;

CONSIDERANDO que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si, conforme art. 2º da Carta Constitucional de 1988, sendo o desrespeito ao livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação causa para intervenção federal, que consiste na mais grave sanção que se pode impor a um Estado-Membro da Federação, tamanha a importância deste princípio fundamental, previsto no inciso IV do art. 34;

CONSIDERANDO que o destacado princípio fundamental é de reprodução obrigatória no texto constitucional estadual, que deve subordinação aos princípios consagrados na Constituição da República, de acordo com o art. 25, caput, da CRFB/1988;

CONSIDERANDO que a Constituição Estadual do Paraná prevê como “Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” e veda a qualquer deles “delegar atribuições, sendo que quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro”;

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, sendo que quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Município de Foz do Jordão, por sua vez, prevê como “Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si o Legislativo e o Executivo” e veda a qualquer deles a delegação de atribuições, nos termos do art. 4º, caput e parágrafo único;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

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

CONSIDERANDO que Lei Orgânica do Município de Foz do Jordão, prevê que compete ao chefe do Poder Executivo Municipal iniciar o processo legislativo para a organização e funcionamento da Administração Municipal (art. 61, III);

CONSIDERANDO que às disposições da Lei Orgânica do Município de Foz do Jordão estabelecem que os Conselhos Municipais são criados pelo Poder Executivo e têm por finalidade auxiliar a Administração Municipal no planejamento, análises e decisões inerentes à matéria de sua competência:

Art. 147. Os Conselhos Municipais são criados pelo Poder Executivo por meio de lei, cujos meios para funcionamento este os provê, definindo-lhes, em cada caso, composição, organização, atribuições, forma de nomeação de titulares e suplentes, bem como prazo do respectivo mandato, observando o seguinte:

- I. a composição dos Conselhos por número ímpar de membros, assegurando, em casos necessários, a representatividade da Administração Municipal, de entidades classistas, de entidades públicas e de entidades associativas, sendo facultado a participação de pessoa de manifesto saber, nas matérias de competência do Conselho;
- II. o dever, para os órgãos e as entidades da Administração Municipal, de prestar as informações técnicas e também fornecer os documentos administrativos que lhes forem solicitados;

Art. 148. Os Conselhos Municipais têm por finalidade auxiliar a Administração Municipal no planejamento, nas análises, bem como nas decisões inerentes às matérias de sua competência.

CONSIDERANDO o teor da Lei Municipal nº 618/2013 que dispõe sobre a criação e organização do Conselho Municipal de Cultura e do Fundo Municipal de Cultura;

CONSIDERANDO que a aludida legislação estabelece que compete ao Conselho Municipal de Cultura, de acordo com o art. 4º, especialmente: *“I. Elaborar, junto à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, diretrizes e normas referentes à política cultural para o Município; II. Apresentar, discutir e dar parecer sobre projetos que tratam do desenvolvimento da cultura, da produção, do acesso, da difusão e da descentralização cultural do Município; III. Propor programas, ações e instrumentos objetivando estimular a democratização e a descentralização das atividades de produção e difusão artístico-cultural, visando garantir a cidadania cultural através do direito de acesso aos bens culturais de produção e circulação culturais; IV. Garantir a continuidade de programas e projetos de*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

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

*interesse do Município; V. Emitir parecer sobre questões referentes à: a) Prioridades programáticas e orçamentárias; b) Propostas de obtenção de recursos; c) Estabelecimento de convênios com instituições e entidades culturais. VI. Colaborar para o estudo e o aperfeiçoamento da legislação sobre a política cultural, em âmbito municipal, estadual e federal; VII. Avaliar a execução das diretrizes e metas estabelecidas pela Secretaria da Educação e Cultura, bem como as suas relações com a sociedade civil; VIII. Incentivar o aperfeiçoamento e a valorização dos profissionais e demais sujeitos sociais ligados a processos culturais; IX. Auxiliar na realização da Conferência Municipal de Cultura ou outra modalidade de evento que tenha por objetivo auscultar a sociedade para fins de revisão ou crescer na política cultural do Município; X. Elaborar e aprovar seu Regimento Interno; XI. Promover e incentivar estudos, eventos, campanhas, atividades permanentes e pesquisas na área da cultura; XII. Propor políticas de geração, captação e alocação de recursos para o setor cultural; XIII. Exercer demais atividades de interesse artístico e da cultura; XIV. Executar outras atribuições que lhe forem conferidas. **Parágrafo Único.** O Conselho Municipal de Cultura poderá atuar também supletivamente, observando sua área de competência, objetivando a edição de normas que não colidam com as diretrizes do Conselho Federal e Estadual de Cultura, através de convênios específicos de cooperação firmados com órgãos municipais, estaduais, federais e internacionais”;*

CONSIDERANDO que o art. 5º da Lei Municipal nº 618/2013, prevê a composição e funcionamento do Conselho Municipal de Cultura, sendo formado por seis conselheiros, dentre eles, o representante do Poder Legislativo Municipal:

Art. 5º O Conselho Municipal de Cultura será composto por 6 (seis) conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, sendo:

I. Secretário Municipal de Educação e Cultura ou quem lhe fizer a vez;

II. Representante do Poder Público Municipal (Coordenador(a) de Cultura);

III. Representante do Poder Legislativo Municipal;

IV. Representante da Entidade Escolar Estadual do Município de Foz do Jordão;

V. Representante da Entidade Escolar Municipal de Foz do Jordão;

VI. Representante da Sociedade Civil que possua envolvimento relacionado à cultura do Município de Foz do Jordão;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO a composição atual do Conselho Municipal de Transporte – biênio 2020/2021 – 2022/2023, prevista no Decreto Municipal nº 12/2020, mediante o qual o chefe do Poder Executivo Municipal nomeia como titular do Poder Legislativo Municipal Lucimara Portela de Sene e Ariel de Ramos como suplente;

CONSIDERANDO a inconstitucionalidade material da previsão legal e regulamentar de participação de representante do Poder Legislativo em Conselho Municipais, órgãos integrantes do Poder Executivo, por violar o princípio da separação e independência entre os poderes e da vedação de acumulação de funções em Poderes distintos, salvo exceções previstas na Constituição;

CONSIDERANDO que a autonomia conferida constitucionalmente aos Municípios para editar normas e de auto-organizarem não é absoluta, eis que está sujeita aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela correspondente Constituição Estadual, inclusive no que respeita ao princípio da separação dos poderes;

CONSIDERANDO que, por consequência, os membros do Poder Legislativo estão impedidos de realizar atividades executivas do Município, ou de participar de sua realização, porque, como membros, lhes é vedado interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO que, em situações análogas, o Poder Judiciário brasileiro já deliberou pela incompatibilidade dessas previsões com o sistema constitucional vigente, a exemplo das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 2º do art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André. Dispositivo normativo (Parágrafo 2º do art. 5º) oriundo de emenda parlamentar, que alterou projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. **Lei Municipal que instituiu o Fundo de Apoio à Gestão Cultural. Emenda parlamentar que acrescentou, como membro do Conselho Diretor do Fundo de Apoio à Gestão Cultural, um representante da Câmara Municipal de Santo André. Alegação de abuso do poder de emenda parlamentar. Ocorrência.** Emenda Parlamentar que, não obstante guarde pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e não evidencie aumento de despesa, afastando a alegação de inconstitucionalidade formal da norma, invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para tratar sobre questão de gestão administrativa, evidenciando-se, assim, a inconstitucionalidade material da



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

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

norma. **Impossibilidade de representante da Câmara Municipal integrar Conselho Municipal, por caracterizar interferência direta do Legislativo em assuntos administrativos**, o que não se pode permitir, como decorrência do art. 5º, § 2º da Constituição Estadual, considerando ainda que o Legislativo tem função fiscalizatória sobre o Executivo e a manutenção da norma impugnada acaba por ferir o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos previsto na Constituição. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. **Violação ao princípio da Separação dos Poderes**. Inconstitucionalidade do § 2º do art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André, por ofensa aos arts. 5º, § 2º, e 144, todos da Constituição Paulista. Ação julgada procedente, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183453-32.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – IMPOSSIBILIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". "Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes. (TJ – SP. ADIN nº 2087907-18.2019.8.26.0000, Rel. Renato Sartorelli, j. 21.08.2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.993, de 23 de junho de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal da Juventude e dá outras providências. (...) Afronta ao art. 24, § 2º, n. 2 da Carta Estadual, na medida em que é de competência exclusiva do Alcaide a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX. Ingerência, igualmente, quanto à iniciativa de leis sobre tema de organização administrativa, de competência reservada ao Chefe do Executivo, ao teor do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo. Norma que na sua composição, inclui um representante da Câmara Municipal de Suzano (artigo 3º, letra



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

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

'm'), o que caracteriza evidente afronta ao princípio da separação e independência dos poderes, considerando-se que um tem função fiscalizatória em relação ao outro. Precedentes desta Corte e da Corte Suprema. Ação procedente. (ADIN nº 2255730-22.2016.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 07.06.2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA – DISPOSITIVOS QUE PREVEEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS – ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA (...) AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o princípio da separação e independência entre os poderes, na medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurgados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes, insculpidos nos artigos 5º, caput e §2º, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (...) Ação parcialmente procedente” (ADIN nº 0184838-64.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 10.04.2013).

CONSIDERANDO que o entendimento do Supremo Tribunal Federal segue a mesma racionalidade quando da análise de caso envolvendo a indicação de representante de Assembleia Legislativa para composição de Conselho Estadual, consoante Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.654/AL,27 em que foi relator o Ministro Dias Toffoli:

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. **Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.** 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes. 3. **A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um**

Página 7 de 9



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

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

representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. (Ação direta julgada procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.654 – Alagoas, Rel. Min. Dias Toffoli, Ata nº 21, de 13/08/2014. DJE nº 162, divulgado em 21/08/2014 – grifo nosso).

CONSIDERANDO que ao impor a representação de Conselho Municipal por um membro do Poder Legislativo, vislumbra-se uma indesejável ofensa ao sistema da Separação dos Poderes, com intervenção direta do Legislativo em assunto administrativo (representação de Conselho Municipal vinculado a órgão determinado da Administração Pública), o que não se pode permitir, considerando ainda que o Legislativo tem função fiscalizatória sobre o Executivo e a manutenção da norma impugnada acaba por ferir o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos previsto na Constituição;

CONSIDERANDO que o princípio da separação dos poderes e da vedação de acumulação de funções em Poderes distintos, salvo as exceções previstas na Constituição (CE, art. 5º, § 2º), **o vereador está impedido de realizar atividades executivas do Município, ou de participar de sua realização, porque, como membro do Legislativo local, não pode interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do prefeito.**

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 a Súmula nº 473 do STF estabelece que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem 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

Página 8 de 9



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

apreciação judicial;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotoria de Justiça, 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 da Silva e/ou quem lhe venha suceder no cargo, e ao Presidente do Poder Legislativo do Município de Foz do Jordão, Antônio dos Santos e/ou quem lhe venha suceder no cargo, que, em observância às disposições acima mencionadas:**

- I. Adote as medidas cabíveis para alteração da legislação municipal em voga em razão da arguição de inconstitucionalidade ora demonstrada, bem como de eventuais decretos regulamentares, de maneira a suprimir todo e qualquer dispositivo tendente a autorizar a participação de membros do Poder Legislativo Municipal na composição do(s) Conselho(s) Municipal(is), com destaque para o Conselho Municipal de Cultura, conforme inciso III do art. 5º da Lei Municipal nº 618/2013;
- II. Dê ampla publicidade, no âmbito do Município, à presente Recomendação Administrativa.

Assinale-se o prazo impreterível de **10 (dez) dias**, para que a autoridade, ora mencionada, comunique ao Ministério Público por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa e aponte quais as providências adotadas, ressaltando-se que o silêncio será entendido como não acolhimento e inevitavelmente acarretará na tomada das medidas legais necessárias.

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 19/09/2023 às 15:56:54, 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 **1385722** e o código CRC **3979968340**