



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 05/2022 Procedimento Administrativo nº MPPR-0130.22.000597-4

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça adiante assinado, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fulcro nos artigos 127 e 129, inciso II, ambos da Constituição Federal, que confere ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público 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 artigo 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 parágrafo único do inc. IV do art. 27 da Lei 8.625/1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o art. 2º, caput, da Lei Complementar Estadual nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, no inc. III do § 1º do art. 67 e no item 10 do inc. XIII do art. 68, dispõe que ao Promotor



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

de

Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

CONSIDERANDO que o art. 37 da Constituição da República estabelece 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 (...)”;

CONSIDERANDO que o art. 27 da Constituição do Estado do Paraná estatui que “a administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade (...)”;

CONSIDERANDO que o art. 37, inciso II, da Constituição Federal dispõe que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”;

CONSIDERANDO que, conforme o consagrado ensinamento preconizado pela Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal: “O advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares e administrativas. Por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes”¹;

¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Saraiva, 1999, p. 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que tanto a consultoria e assessoria jurídica quanto as atividades que envolvam a representação judicial e extrajudicial dos entes federativos devem ser, como regra, confiadas à respectiva Procuradoria Jurídica, cuja composição deve se dar por meio de servidores públicos efetivos (advogados/procuradores públicos), selecionados por concurso público;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal é expressa com relação à organização e composição das Advocacias Públicas no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal², devendo, pelo princípio da simetria, o modelo de estruturação de tais entes seguir as linhas mestras traçadas nas normas constitucionais;

CONSIDERANDO que desses dispositivos extrai-se a obrigatoriedade de que a representação judicial e extrajudicial dos Municípios também seja feita por advogados efetivos do quadro próprio do ente, regularmente aprovados em concurso público, nos termos do artigo 37, incisos I e II, da Constituição Federal, na forma da jurisprudência pacificada³;

2 Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA “A” (“na elaboração de documentos jurídicos”) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR – MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL. – **É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que há uma única hipótese em que se permite que um servidor comissionado preste assessoramento jurídico sem invadir a esfera de atribuições da advocacia pública: quando tal atividade se destinar unicamente em favor da autoridade nomeante, não abrangendo o assessoramento do Poder, do órgão ou da entidade como um todo, havendo um único vínculo estabelecido com a própria autoridade com a qual se encontra hierárquica e imediatamente vinculada;

CONSIDERANDO que esse assessoramento jurídico prestado a determinada autoridade jamais poderá enveredar-se no desempenho de atividades confiadas à Procuradoria Jurídica (emissão de pareceres, representação judicial, etc.), não podendo, pois, substituí-la, nos termos do entendimento preconizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em seu Prejulgado n.º 064;

CONSIDERANDO que se fosse admitido que o assessor jurídico comissionado prestasse serviços em favor de todo o ente de forma indiscriminada haveria violação às atribuições exclusivas da advocacia pública, também não se justificando o seu provimento em comissão, dada a desnecessidade de estabelecimento de especial vínculo de confiança entre autoridade nomeante e nomeado;

CONSIDERANDO que a possibilidade de nomeação de assessor jurídico deve ser interpretada em conformidade com a Constituição Federal, extraíndo-se o sentido de que tal assessoramento jurídico somente será admissível se for prestado unicamente em favor da autoridade que lhe for superior, e não em favor do

Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina. – A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. (...). (ADI 4843 MC-ED-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno do STF, j. em 11.12.2014)

4 (...) 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. (Acórdão 1.111/08. Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Pleno do TCE/PR, julgado em 07.08.2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Município como um todo, respeitando as atividades exclusivamente confiadas à advocacia pública;

CONSIDERANDO que o atendimento a consultas das autoridades listadas, bem como as outras atribuições possivelmente delegadas ao Assessor Jurídico devem acontecer no contexto normativo acima exposto: como orientação jurídica (resposta a dúvidas, minuta de pareceres, redação de atos, elaboração de estudos etc.), dirigida apenas ao agente político a quem responde como diretamente subordinado e com quem mantém indispensável vínculo de confiança⁵;

CONSIDERANDO que os artigos 131 e 132 da Constituição Federal, da mesma forma que os artigos 124 e 125 da Constituição do Estado do Paraná, com clareza dispõem que a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo são de responsabilidade da advocacia pública;

CONSIDERANDO que em relação à elaboração de pareceres é certo que tal ato jamais terá condão de substituir o parecer jurídico nas hipóteses em que é obrigatório, como previamente às licitações, ou ser destinado à Administração indistintamente. Ao contrário, eventual parecer deve ser dirigido à autoridade, jamais substituindo a figura do Procurador responsável pela assessoria jurídica do ente público;

CONSIDERANDO que, em tese, o exercício de tais funções por ocupante de cargo diverso configura desvio de função, podendo gerar prejuízo aos cofres municipais com eventual condenação de pagamento das diferenças salariais⁶;

⁵ Nesse sentido: "A atribuição de "assessorar [indistintamente] as Comissões Permanentes, Parlamentar de Inquérito ou Especiais da Câmara Municipal (...)", prevista para os cargos de Assessores de Comissões, aparentemente não os vinculam à confiança exclusiva de determinado parlamentar, não permitindo concluir "por uma imediata subordinação do nomeado perante a autoridade nomeante e nem uma relação de confiança entre eles", requisito este, como visto, indispensável aos cargos comissionados. (TJMG: Ação Direta Inconst 1.0000.13.073592-1/000, Relator(a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Wander Marotta, Órgão Especial, julgamento em 09/07/2014)

⁶ Vide: APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. ADMINISTRATIVO. DESVIO DE FUNÇÃO. CARGO EM COMISSÃO. ESCRIVÃO DE POLÍCIA AD HOC. DESVIO CONFIGURADO. FUNCIONÁRIO COMISSIONADO DO MUNICÍPIO QUE EXERCIA FUNÇÃO DE CHEFIA DE DEPARTAMENTO DA PREFEITURA E CUMULAVA CARGO PRIVATIVO DE AGENTE DO ESTADO. COMPREENSÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL DE QUE OS AGENTES PÚBLICOS SÃO TODAS AS PESSOAS FÍSICAS INCUMBIDAS, DEFINITIVA OU TRANSITORIAMENTE, DO EXERCÍCIO DE ALGUMA FUNÇÃO ESTATAL. **POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DAS DIFERENÇAS SALARIAIS MESMO NÃO SE TRATANDO DE SERVIDOR CONCURSADO, MAS TAMBÉM DAQUELES QUE EXERCEM CARGO COMISSIONADO E ATUAM, COMPROVADAMENTE, EM DESVIO DE FUNÇÃO.** SÚMULA



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que se deixou patenteado tanto ao constituinte federal como ao estadual, em consonância com toda a sistemática que rege a Administração Pública, que a regra geral de provimento dos cargos, empregos e funções públicas é por via do concurso, admitidas algumas poucas e expressas exceções, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e 27, II, da Constituição Estadual, as quais devem ser interpretadas restritivamente;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pela Promotora de Justiça subscritora, expede a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao **Município de Santo Antônio do Paraíso/PR**, na pessoa de seu atual Prefeito, e à **Câmara Municipal de Santo Antônio do Paraíso/PR**, na pessoa de seu atual presidente, a fim de que:

a) os serviços prestados pelo(a) ocupante do cargo em comissão de Assessor(a) Jurídico(a) se destinem unicamente em favor da autoridade nomeante, não abrangendo o assessoramento do Poder, do órgão ou da entidade como um todo, havendo um único vínculo estabelecido com a própria autoridade com a qual se encontra hierárquica e imediatamente vinculada;

b) esse assessoramento jurídico prestado a determinada autoridade jamais poderá se enveredar no desempenho de atividades confiadas à Procuradoria Jurídica (emissão de pareceres obrigatórios, representação judicial, etc.), não podendo, pois, substituí-la, devendo ser observado o entendimento preconizado

378 DO STJ. PRECEDENTES DESTA CORTE. AUSÊNCIA DE FRAUDE NA CONTRATAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO E RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA DO ESTADO. PEDIDO QUE NÃO IMPORTA EM EQUIPARAÇÃO SALARIAL OU AUMENTO DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OU À SÚMULA 339 DO STF. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 1º DO DECRETO 20.910/32 E SÚMULA 85 DO STJ. DANOS MORAIS NÃO COMPROVADOS. PRETENSÃO AO RECEBIMENTO DE REFLEXOS E ADICIONAIS INERENTES AO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA ADEQUADOS PELA VIA DO REEXAME NECESSÁRIO. APLICAÇÃO DO RESP. 1.495.146/MG, 1.492.221/PR E 1.495.144/RS (TEMA 905/STJ). SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. (TJPR - 1ª C.Cível - [0000983-62.2018.8.16.0061](#) - Capanema - Rel.: Juiz Fernando César Zeni - J. 06.10.2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

pelo

Tribunal de Contas do Estado do Paraná em seu Prejulgado n.º 06;

c) atendimento a consultas das autoridades, bem como as outras atribuições possivelmente delegadas ao(à) Assessor(a) Jurídico(a) devem acontecer no contexto normativo de orientação jurídica (resposta a dúvidas, minuta de pareceres, redação de atos, elaboração de estudos, etc.), dirigida apenas ao agente político a quem responde como diretamente subordinado e com quem mantém indispensável vínculo de confiança;

d) a elaboração de pareceres não poderá ter o condão de substituir o parecer jurídico nas hipóteses em que é obrigatório (como previamente às licitações) ou ser destinado à Administração indistintamente, devendo eventual parecer ser dirigido à autoridade para o exercício de suas funções, jamais substituindo a figura do Procurador responsável pela assessoria jurídica do ente público.

e) **informem** esta Promotoria de Justiça, no prazo de **10 (dez) dias**, se atenderão à presente recomendação.

Fica advertido o destinatário da presente dos seguintes efeitos das Recomendações expedidas pelo Ministério Público: **(a)** constituir em mora quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra o responsável; **(b)** tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; **(c)** caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa; e **(d)** constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Congonhinhas/PR, datado eletronicamente.

NATHÁLIA GALVÃO ARRUDA TORRES RAIMONDO
Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente por **NATHALIA GALVAO ARRUDA TORRES RAIMONDO, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA INICIAL** em 13/10/2022 às 19:14:49, 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 **682861** e o código CRC **306159270**
