

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**  
**(INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.14.000414-6)**

Aos vinte e cinco dias do mês de agosto de 2014, nas dependências da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá, situada na Avenida Gabriel de Lara, n.º 1404, Bairro João Gualberto, em Paranaguá-PR, reuniram-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo Promotor de Justiça LEONARDO DUMKE BUSATTO, e o compromissário **MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ**, representado pelo Prefeito Municipal EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN, o qual se faz assistido pelo Procurador-Geral ROBERTO TSUGUIO TANIZAKI, OAB/PR n.º 12.260, para

CONSIDERANDO que restou instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá o Inquérito Civil acima nominado, com a finalidade de apurar a prática de possíveis ilegalidades em ascensão do cargo de Assistente Administrativo para o cargo de Técnico em Administração.

CONSIDERANDO que no curso da investigação realizada pelo Ministério Público se verificou que o Município de Paranaguá, após a vigência da Lei Complementar Municipal n.º 48/2006, autorizou que servidores ocupantes do cargo de Assistente Administrativo, cuja investidura exigia Ensino Fundamental como requisito de escolaridade, obtivessem transposição ou ascensão funcional para cargo distinto, cuja investidura exigia Ensino Médio, atualmente ocupando tais agentes o cargo de Técnico em Administração.

CONSIDERANDO que a legislação municipal apenas autorizou o reenquadramento do cargo de Assistente Administrativo para o de Técnico em Administração para aqueles servidores cujo concurso público previu o Ensino Médio como requisito de escolaridade para investidura no cargo originário (artigo 74, § 3º Lei Complementar Municipal n.º 48/2006).

CONSIDERANDO que o artigo 76 da Lei Complementar Municipal n.º 48/2006 vedou a transposição funcional para casos que infrinjam as normas de provimento de cargos por concurso público.

CONSIDERANDO que a transposição ou ascensão funcional autorizada teve como fundamento normas de equiparação estatuídas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas o Município de Paranaguá não adota o regime celetista para seus servidores, observando as regras do regime estatutário (artigo 2º da Lei Complementar Municipal n.º 48/2006).

CONSIDERANDO que, no Parecer n.º 112/2009, o Instituto Administrativo de Capacitação, Estudos, Controle e Organização já havia se pronunciado textualmente pela ilegalidade de tal transposição funcional, asseverando que *"o plano de cargos buscou corrigir algumas distorções existentes no enquadramento dos servidores, visto que anteriormente ao ano de 2005, para o cargo de assistente administrativo ocorreram 2 (dois) concursos públicos, um exigindo apenas escolaridade fundamental (até 8ª série) e outro exigindo formação 2º grau. Assim, foram enquadrados os servidores cujo concurso exigiu apenas o nível fundamental no cargo de auxiliar administrativo e aqueles do concurso que exigiu formação de 2º grau foram enquadrados no cargo de técnico em administração."*

CONSIDERANDO que transposição funcional referendada pela Municipalidade constitui-se em verdadeira investidura em novo cargo público, ato para o qual se exige a prévia aprovação em concurso público, na forma do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (*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 o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a transposição de cargo público é inconstitucional, editando inclusive a Súmula 685 para pacificar a questão:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

CONSIDERANDO que a orientação da doutrina constitucional e administrativista também segue essa mesma trilha:

Importante também ressaltar que, a partir da Constituição de 1988, a absoluta imprescindibilidade do concurso público não mais se limita à hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se às pessoas estatais como regra geral de observância compulsória, inclusive às hipóteses de transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas das iniciais, que, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, constituem formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido. Dessa forma, claro o desrespeito constitucional para investidas derivadas de prova de títulos e da realização de concurso interno, por óbvia ofensa ao princípio isonômico.

Em conclusão, a investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, não havendo possibilidade de edição de lei que, mediante agrupamento de carreira, opere transformações em cargos, permitindo que os ocupantes dos cargos originários fossem investidos nos cargos

emergentes, de carreira diversa daquela para qual ingressaram no serviço público, sem concurso público.<sup>1</sup>

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que a tolerância de servidores públicos em desvio de finalidade possibilita a tipificação de ato de improbidade administrativa, em face do que dispõe o artigo 11, inciso I, da Lei n.º 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.

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

<sup>1</sup> MORAES, ALEXANDRE de. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, p. 841. Sob esse mesmo prisma: CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, 9ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 161-162. 2) CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*, São Paulo: Saraiva, 1999, p. 205. 3) LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 1994, p. 366 e 384. 4) MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, 6ª ed., São Paulo: Atlas, 1996, p. 380-381. 5) HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 25ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2000 p. 386 e 396, nota 21.

*os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial).*

CONSIDERANDO que a transposição ou ascensão funcional admitida pelo Município de Paranaguá, em razão de violar gravemente o ordenamento constitucional vigente, é ato nulo de pleno direito que não se convalida com o decurso do tempo, como bem já se pronunciou o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em análise de casos similares:

MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO - SERVIDOR PÚBLICO - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ - INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO EM CARGO DE NÍVEL MÉDIO - TRANSPOSIÇÃO PARA CARGO DE NÍVEL SUPERIOR - ATO NULO - AFRONTA AO ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO COM O DECURSO DO TEMPO - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO IMPETRANTE - SEGURANÇA DENEGADA.

(TJPR - 4ª C.Cível em Composição Integral - MS - 1133025-1 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Regina Afonso Portes - Unânime - - J. 15.07.2014).

MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL. IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DE SECRETÁRIO DE ESTADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. INGRESSO EM CARGO DE NÍVEL MÉDIO. PRETENSÃO DE REENQUADRAMENTO EM CARGO DE NÍVEL SUPERIOR, COM BASE NA LEI ESTADUAL 13.666/02 E ATOS ADMINISTRATIVOS DA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS QUE NÃO É PERMITIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO. ATO COATOR PRATICADO DENTRO DA LEGALIDADE. (...). DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA DE ACUSAÇÃO CONTRA O SERVIDOR OU TENTATIVA DE

IMPOR-LHE SANÇÃO. PRECEDENTES DO STJ E STF. SEGURANÇA DENEGADA.

(TJPR - 5ª C.Cível em Composição Integral - MS - 783944-7 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - - J. 26.02.2013).

CONSIDERANDO que o princípio da supremacia constitucional, segundo o qual todo o ordenamento jurídico deve ser materialmente compatível com as normas da Constituição Federal, enseja a existência de manifesta antinomia entre as disposições da Lei Complementar Municipal n.º 48/2006, do Município de Paranaguá, e o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, de modo a se concluir que todos os dispositivos legais<sup>2</sup> daquela que porventura autorizam a transposição de cargos incompatíveis entre si e/ou convalidam situações de desvio de função, são materialmente inconstitucionais.

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

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

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, o artigo 77, *caput*, que estabelece: "Ao servidor estável, investido através de concurso público, que encontrar-se em desvio de função em categoria similar, por mais de três anos, contados até a data da publicação desta lei, fica assegurado o direito a transposição funcional, respeitado o interesse público e desde que não infrinja as normas de provimento de cargos por concurso público."

CLÁUSULA PRIMEIRA. O compromissário assume a obrigação de, no prazo de até 60 (sessenta) dias, realizar levantamento de todos os servidores que foram investidos no cargo de Assistente Administrativo, cuja nomeação e exercício exigiu Ensino Fundamental como requisito de habilitação técnica (escolaridade), e que foram reenquadrados e atualmente exercem o cargo de Técnico em Administração, cuja investidura exige Ensino Médio como requisito de habilitação técnica (escolaridade).

CLÁUSULA SEGUNDA. O compromissário assume a obrigação de, nesse mesmo prazo de 60 (sessenta) dias, após realizar o levantamento previsto na cláusula anterior, declarar fundamentadamente a nulidade dos reenquadramentos, transposições ou ascensões funcionais realizadas em violação ao ordenamento constitucional, encaminhando cópia dos respectivos atos anulatórios ao Ministério Público, e, mediante processo administrativo individual para cada servidor, promover seu retorno ao reenquadramento anterior, para exercício do cargo de Auxiliar Administrativo, nos termos propostos pela Lei Complementar Municipal n.º 48/2006, ou em cargo com as mesmas funções e requisito de habilitação técnica (escolaridade) do cargo para o qual restou originalmente investido, assegurada em relação a esse novo reenquadramento a devida ciência do interessado.

CLÁUSULA TERCEIRA. O compromissário assume a obrigação de encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de até 90 (noventa) dias, projeto de lei com a finalidade de revogar o artigo 77, *caput*, da Lei Complementar n.º 48/2006 (*Ao servidor estável, investido através de concurso público, que encontrar-se em desvio de função em categoria similar, por mais de três anos, contados até a data da publicação desta lei, fica assegurado o direito a transposição funcional, respeitado o interesse público e desde que não infrinja as normas de provimento de cargos por concurso público*), porque manifestamente inconstitucional, como já apontado anteriormente.

CLÁUSULA QUARTA. O compromissário assume a obrigação imediata de se abster de promover novas transposições funcionais que violem o ordenamento constitucional vigente, inclusive em relação a outros cargos públicos que não são objeto da presente avença, e, caso haja outras situações ilegais consolidadas em seu quadro de pessoal, promover de ofício as anulações pertinentes para solvência dos vícios encontrados, devendo o reenquadramento ser realizado apenas quando entre os respectivos cargos houver identidade de atribuições e requisitos de habilitação técnica (escolaridade) devidamente previstas em lei, vedada a regulamentação desses dois últimos aspectos por meio de decreto ou outro ato normativo ou administrativo.

CLÁUSULA QUINTA. O Prefeito Municipal, sem prejuízo da ação de execução das obrigações de fazer e não fazer, encaminhamento dos autos ao Procurador-Geral de Justiça para deliberação quanto ao ajuizamento de ação de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n.º 48/2006, e eventual responsabilidade por ato de improbidade administrativa, incorrerá em multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por obrigação descumprida injustificadamente, devida desde a data do inadimplemento e corrigida pelo IGP-M, ou índice que vier a substituí-lo, cujo montante será revertido a fundo municipal ou estadual destinado à recomposição de interesses de natureza difusa, a critério do Ministério Público.

CLÁUSULA SEXTA. A fiscalização do escorreito atendimento das obrigações pactuadas caberá ao Ministério Público.

CLÁUSULA SÉTIMA. Esta avença tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do § 6º do artigo 5º da Lei n.º 7.347/85, e artigo 585, inciso VIII, do Código de Processo Civil.



E, por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente em 2 (duas) vias de igual teor e forma, o qual é por todos assinado, com envio de cópia, para ciência, à Câmara Municipal de Paranaguá.

**LEONARDO DUMKE BUSATTO,**

Promotor de Justiça.

**EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN,**

Prefeito Municipal.

**ROBERTO TSUGUIO TANIZAKI,**

Procurador-Geral do Município.