



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 430137/24
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: ELENICE APARECIDA CATAFESTA, MARCOS EDGAR HIRT,
MUNICIPIO DE PATO BRANCO, ROBERTINHO DA LUZ
DOLENGA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 446/25 - Tribunal Pleno

Denúncia. Suposto desvio de função no Município de Pato Branco. Cargos multifuncionais. Inclusão de funções em cargos públicos por meio de Decreto municipal. Irregularidade. Procedência. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia formulada por **Marcos Edgar Hirt**, em face do **Poder Executivo Municipal de Pato Branco**, diante de supostas ocorrências de desvios de função.

De acordo com o denunciante, a gestão municipal reiteradamente pratica desvio de função dos seus servidores, citando como exemplos:

- a) agentes municipais de trânsito desempenhando a função de frentista;
- b) abastecedor de veículos e máquinas, em função de operador de máquinas pesadas;
- c) rodoviárias junto à Secretaria Municipal de Agricultura, atuando no aeroporto municipal em atividade de fiscal de pátio e pista e até desempenhando a função de auxiliar de serviços braçais.
- d) auxiliar de serviços braçais atuando ao mesmo tempo na função de motorista de caminhões e operador de máquinas pesadas junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o objetivo de conferir legitimidade e legalidade aos referidos atos, seriam publicadas Portarias das redistribuições, fundamentadas no Decreto Municipal n.º 8.528, de 13 de agosto de 2019.

Contudo, segundo o denunciante, a correta redistribuição/remoção *“seria o deslocamento do servidor, com respectivo cargo, para o quadro de pessoal de outro órgão ou entidade da administração municipal, observados a vinculação entre os graus de complexidade e responsabilidade, a correlação das atribuições, a equivalência entre os vencimentos e o interesse da administração”*.

Além disso, o regime jurídico único dos servidores municipais vedaria a atribuição de encargos ou serviços diversos daqueles de sua carreira/cargo, ressalvadas as comissões legais e designações especiais de atribuição do Prefeito.

Em um caso específico, o servidor efetivo Luan Mezzomo Manjura, que possui o Cargo Multifuncional Agente de Apoio (função de agente municipal de trânsito¹), foi designado por Portaria como responsável pela manutenção do aeródromo (atividade diurna) – tendo realizado cursos custeados pelo município para atuação na estrutura e infraestrutura do aeroporto – contudo, em verdade, estaria exercendo as atribuições de vigilante, no período noturno.

Diante do exposto, pediu que seja expedida recomendação ao município, para que interrompa qualquer situação de desvio de função dos seus servidores identificados ou na mesma situação.

Mediante o Despacho n.º 819/24 – GCFSC (peça 17), recebi a presente denúncia e determinei a citação dos denunciados, quais sejam, o Poder Executivo Municipal, a Diretora do Aeroporto e o Diretor de Trânsito, para que apresentassem contraditório.

O **Município de Pato Branco**, representado por seu Prefeito, Robson Cantu, em conjunto com Elenice Aparecida Catafesta, na qualidade de Diretora de Aeroporto, e Robertinho da Luz Dolenga, Diretor de Trânsito,

¹ Importa explicar que o cargo multifuncional de agente de apoio possui funções/atribuições distintas, dentre as quais cito o agente municipal de trânsito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentaram contraditório junto à peça 32, se referindo exclusivamente aos servidores municipais com cargo de agentes de apoio².

Explicou que o Aeroporto Regional de Pato Branco possui os tipos de operação divididos por setores (pista ou cabeceira), que são fundamentais para o seu funcionamento. Devido à necessidade de prestação de serviços, a municipalidade remanejou servidores para atender aos setores deficitários do aeródromo.

Argumentou que para realizar a referida realocação de servidores, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) exige a designação dos responsáveis em conformidade com o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil³. Para atender ao regulamento mencionado, o município buscou por profissionais aptos a desempenhar as tarefas necessárias e os remanejou por meio de portaria (peças 7 a 11).

Nesta senda, utilizando-se do Decreto n.º 8.528, de 13 de agosto de 2019 (peça 38), o Município de Pato Branco encontrou respaldo para atribuir aos agentes de apoio de trânsito, a função de fiscal de pátio e pista, que realizariam a manutenção aeroportuária.

Refutou a informação de que o servidor Luan Mezzomo Manjurma exerce a função de vigia e afirmou que este continua atuando como fiscal de pátio e pista, cuja atividade pode ser exercida no período diurno e noturno.

Por todos os motivos expostos a municipalidade defende que não há caracterização de qualquer desvio de função e pede pela improcedência da denúncia.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução n.º 5.291/24 (peça 64) entende que há alguns pontos da denúncia que precisam ser

² Luan Mezzomo Manjurma, Leandro Reichembach dos Santos, Eduardo Santin, Humberto Alexander da Silva Tartari, Alcione Lovato, Adenir de Freitas e Jean Alisson Becker Onofre

³ (a) O operador de aeródromo deve designar, por ato próprio e considerando os critérios de qualificação de acordo com a complexidade da operação aeroportuária, os seguintes responsáveis: (Redação dada pela Resolução nº 712, de 14.04.2023) (1) gestor responsável do aeródromo; (2) responsável pelo gerenciamento da segurança operacional; (3) responsável pelas operações aeroportuárias; (4) responsável pela manutenção do aeródromo; e (5) responsável pela resposta à emergência aeroportuária.

Regulamento Brasileiro da Aviação Civil. Acesso em <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/07/3-cp-07-2022-emenda-ao-rbac-153.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

esclarecidos pela municipalidade antes do julgamento do feito, solicitando diligências (peça 64, fl. 13 e 14).

Apesar disso, no tocante ao mérito, destacou que o próprio município confirmou que 03 (três) dos seus servidores estão atualmente lotados no Aeroporto Regional de Pato Branco, na função de fiscal de pátio e pista.

A unidade técnica destacou que, por decreto municipal, a descrição das atribuições típicas do Cargo Multifuncional Agente de Apoio, função agente de trânsito, foram alteradas, sendo incluída também a atuação como fiscal de pátio e pista aeroportuária e como auxiliar nos procedimentos operacionais preventivos e corretivos à Segurança Operacional e na Manutenção Aeroportuária.

Contudo, apesar da aparente abrangência do Cargo Multifuncional Agente de Apoio, **este é dividido em atividades, as quais contém funções diversas**. Neste sentido, o cargo de provimento efetivo é ofertado em concurso público de acordo com cada função.

Destacou ainda, que o cargo público deve ser criado por meio de lei e o seu conceito abrange as atribuições por meio deste exercidas. Assim, o servidor presta concurso não para o cargo multifuncional, para as funções que a ele pertencem.

Em relação à quatro dos servidores, também pontuou que da própria defesa apresentada pelo município resta claro que houve desvio de função. Quanto aos demais servidores apontados na representação, ressaltou a necessidade de diligências para confirmar ou descartar o desvio da função.

O **Ministério Público de Contas** apresentou o Parecer n.º 1.063/24 (peça 65) informando que entende necessário o imediato julgamento do feito, para o fim de confirmar a procedência da denúncia, com a aplicação das seguintes medidas: a) imputação de multa ao gestor; b) imediata recondução dos servidores públicos a seus cargos de origem; c) alteração da legislação municipal em prazo de 90 (noventa) dias para criação dos novos cargos demandados pela realidade administrativa local com provimento via concurso público.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, em relação a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 64), compreendo pela desnecessidade da realização de novas diligências, pois os documentos anexados ao feito são suficientes para análise de mérito da irregularidade.

Destaco neste ponto, que a análise individualizada de cada servidor não é necessária, pois todos os desvios de função apontados decorrem do mesmo fato, de forma que a partir da sua correção, a consequência lógica é o retorno de todos os servidores indevidamente realocados em atividades diversas para as respectivas funções para as quais foram aprovados em concurso público.

Feitos esses esclarecimentos, passo a discorrer sobre o mérito da denúncia.

O denunciante relata que a gestão municipal reiteradamente pratica o desvio de função dos seus servidores, com a finalidade de preencher lacunas na Administração Pública.

Do próprio contraditório apresentado pela parte, resta evidenciado que o município remanejou diversos servidores para atender aos setores deficitários do aeródromo. Utilizou como fundamento o Decreto n.º 8.528, de 13 de agosto de 2019 – que trata das atribuições do Cargo Multifuncional de Agente de Apoio, na função agente de trânsito – que nos seus itens n.º 24 e 25 tratam da atuação do servidor como fiscal de pátio e pista aeroportuário e auxiliar nos procedimentos operacionais preventivos e corretivos à Segurança Operacional e na Manutenção Aeroportuária.

- | | |
|-----|--|
| | cumprindo as demais obrigações do cargo; |
| 23. | Executar serviços de prevenção, salvamento e combate a incêndios em aeronaves e instalações do aeroporto; |
| 24. | Atuar como Fiscal de Pátio e Pista Aeroportuário, visando garantir o cumprimento dos requisitos operacionais, a Segurança Operacional e a qualidade dos serviços aeroportuários, garantindo a Segurança das Operações Aéreas e Aeroportuárias; |
| 25. | Auxiliar nos procedimentos operacionais preventivos e corretivos à Segurança Operacional e na Manutenção Aeroportuária; |

(peça 38)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37⁴, que a criação de cargos e a definição de suas atribuições deverão ser regidas por normas legais específicas. Nesse sentido, a criação e a alteração de cargos públicos devem ser feitas por meio de leis ordinárias, devendo especificar as características dos cargos, bem como suas atribuições.

Ocorre que a inclusão dos itens n.º 23, 24 e 25 no Decreto Municipal n.º 8.528 de 13 de agosto de 2019 (peça 38) não ocorreram de forma regular, pois para regulamentar tal matéria seria necessário a homologação de lei ordinária, o que não ocorreu, sendo, portanto, desrespeitado o princípio da reserva legal.

Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a alteração de atribuições de cargo público somente pode ocorrer por meio de lei formal:

“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. (...) 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. (...)”

⁴ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

(...)

II - 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(STF - ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15- 02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068)

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. PORTARIA N. 286/2007. **ALTERAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE CARGO PÚBLICO POR MEIO DE PORTARIA. IMPOSSIBILIDADE.** PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. Contraria direito líquido e certo do servidor público a alteração, por meio de portaria, das atribuições do cargo que ocupa. 2. **A inexistência de direito adquirido a regime jurídico não autoriza a reestruturação de cargos públicos por outra via que não lei formal.** 3. Segurança concedida.

(STF - MS 26955/STF, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, Julgado em 01/12/2010)

O entendimento tem sido reproduzido nas decisões dos Tribunais de Justiça estaduais. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. VALIDADE DA NORMA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSSIBILIDADE. DISPOSITIVO QUESTIONADO: ART. 54 DA LEI MUNICIPAL Nº 922/2013, DE SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO. DELEGAÇÃO DE PODERES AO CHEFE DO EXECUTIVO PARA CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS VIA DECRETO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1- O Supremo Tribunal Federal reconhece a competência dos Tribunais de Justiça para julgarem a representação de inconstitucionalidade proposta contra Lei Municipal, utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que eles sejam normas de reprodução obrigatória pelos Estados. (STF - Rcl 6344) 2- **As definições das atribuições dos cargos públicos devem se dar por meio de lei em sentido estrito, não podendo se dar por Decreto do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da reserva legal.** Sendo, por previsão constitucional, vedada a delegação de poderes ao Poder Executivo para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

criação, extinção ou transformação de entidade de sua administração indireta, via decreto. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL.

(Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 5080353.23.2017.8.09.0000, Desembargador: ITAMAR DE LIMA, Órgão Especial, Publicado em 22/11/2018)

Outro ponto a ser destacado é que, embora a denominação “Cargo Multifuncional Agente de Apoio” aparente certa abrangência, as atividades são divididas em funções diversas, para as quais, de forma específica, é realizado concurso público para o seu desempenho.

Neste aspecto, embora a denominação possa, em um primeiro momento, transmitir a ideia de que um servidor público pode desempenhar diversas funções ou atribuições dentro da administração pública, em verdade, está adstrito àquelas funções para as quais prestou o concurso público, as quais são definidas e delimitadas pela legislação.

Como bem pontuou o Ministério Público de Contas, a interpretação de "cargo multifuncional" não pode ser utilizada para justificar mudanças nas competências legais de forma arbitrária, como por meio de decretos que ampliem as atribuições do servidor sem respaldo legal.

Isso porque, o princípio da legalidade determina que a Administração Pública deve agir estritamente dentro dos limites estabelecidos pela lei, o que significa, no caso em apreço, que nenhuma função ou atribuição pode ser criada ou alterada sem a devida previsão legal.

Outrossim, como bem destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a concordância formal dos servidores que foram desviados de suas funções não torna os desvios regulares, eis que é um provimento sem previsão legal e sem a prévia aprovação em concurso público, em contrariedade aos ditames da Súmula Vinculante n.º 43⁵ do Supremo Tribunal Federal e ao artigo 37, inciso II⁶, da Constituição Federal.

⁵ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, para que possa atuar na função de fiscal de pátio e pistas, o servidor precisa ter realizado concurso público específico para o desempenho da referida atribuição.

No presente caso, conforme admitido pela própria municipalidade, restou demonstrado o desvio de função de uma série de servidores públicos no Município de Pato Branco, fundamentados em decreto municipal, o que conforme acima exposto é irregular. Por essa razão, a denúncia deve ser julgada procedente, para que seja expedida **recomendação** à municipalidade com a finalidade de que interrompa os desvios de função dos servidores identificados e de outros servidores que estejam na mesma situação.

Ainda, que promova a alteração da legislação municipal, para criação dos novos cargos demandados pela realidade administrativa local, com provimento via concurso público.

Quanto à sugerida aplicação de multa administrativa, por outro lado, entendo por sua desnecessidade, por compreender que o papel constitucional desta Corte é predominantemente de **orientação**, e que no caso em tela o desvio de função estava pautado em um equívoco, não sendo observado indícios de má-fé por parte dos responsáveis.

III.VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e pela **PROCEDÊNCIA** da presente Denúncia, para reconhecer o desvio de função praticado pelo Município de Pato Branco, com expedição de **RECOMENDAÇÃO**, para que interrompa os desvios de função dos servidores identificados e de outros servidores que estejam na mesma situação, bem como promova a alteração da legislação municipal, para criação dos novos cargos demandados pela realidade administrativa local, com provimento via concurso público.

⁶ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) II - 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transitada em julgado esta decisão, com fulcro no art. 175-L, III, do Regimento Interno⁷, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências pertinentes.

Após, fica autorizado o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno⁸ e o encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme art. 168, inciso VII, do mesmo regramento⁹.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** a presente Denúncia e no mérito, julgá-la **PROCEDENTE** para reconhecer o desvio de função praticado pelo Município de Pato Branco, com expedição de **RECOMENDAÇÃO**, para que interrompa os desvios de função dos servidores identificados e de outros servidores que estejam na mesma situação, bem como promova a alteração da legislação municipal, para criação dos novos cargos demandados pela realidade administrativa local, com provimento via concurso público;

⁷ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

(...)

III – emitir as Certidões de Débito e encaminhá-las ao gabinete da Presidência; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

⁸ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

⁹ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – determinar, após o trânsito em julgado, com fulcro no art. 175-L, III, do Regimento Interno¹⁰, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências pertinentes;

III – determinar o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno¹¹ e o encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme art. 168, inciso VII, do mesmo regramento¹².

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

¹⁰ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

(...)

III – emitir as Certidões de Débito e encaminhá-las ao gabinete da Presidência; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

¹¹ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

¹² Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;