



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

Inquérito Civil nº MPPR-0089.17.000401-7

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 09/2017

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu órgão de execução, no exercício de suas atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia, com fundamento nos artigos 129, incisos II, III e IX, da Constituição da República de 1988; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, ambos da Lei Federal 8.625/93; e artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal 75/93, e:

CONSIDERANDO a definição que foi conferida ao Ministério Público pelo artigo 127 da Carta Política de 1988, qual seja: *“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 nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 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”*;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 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 a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, como agente público, e o disposto na Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que a Constituição da República de 05 de outubro de 1988 estabelece no artigo 37, inciso II, de maneira cristalina e precisa, a exigência de concurso para o ingresso no serviço público, nos seguintes termos: **Art. 37 – (...) 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;**

CONSIDERANDO que no mesmo artigo, em seu inciso V, a Carta Magna prescreve: **Art. 37 – (...) V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;** ou seja, as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento;**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO o estatuído na Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 27:

Art. 27. 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 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, respeitada a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão;

[...]

V - as funções de confiança exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO que deixou patenteado tanto o constituinte federal como o 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 a realização do concurso, admitidas algumas poucas e expressas exceções;

CONSIDERANDO que não se pode olvidar, destarte, que os cargos em comissão constituem forma excepcional de admissão no serviço público, cujos cargos em regra devem ser preenchidos através de concurso público, pois como adverte HUGO NIGRO MAZILLI: *“O dano à moralidade administrativa está sempre presente quando a administração dispensa licitação ou concurso exigido por lei, e daí decorrem lesividade ou prejuízo. Na dispensa de concurso, a administração estará contratando pessoal sem a seleção necessária, exigível não só para assegurar os critérios de probidade e impessoalidade da administração, como, ainda, para recrutar os melhores dentre os candidatos às vagas; [...]”*;

CONSIDERANDO que não se pode perder de vista, ademais, que os cargos em comissão destinam-se tão somente a atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme consta, expressamente, dos citados artigos da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Paraná.

1MAZZILI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 7.ª ed. Saraiva: São Paulo, p. 158.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO que, nessa trilha, é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo "coordenador", "assessor" ou "chefe" não altera a sua natureza, devendo ser analisada a sua pertinência lógica com as distinções efetuadas pela Lei Maior (MAZZILI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 7.ª ed. Saraiva: São Paulo, p. 158);

CONSIDERANDO que leis que estabeleçam o provimento de cargos da Administração Pública por meio de comissão jamais poderão alçar a essa categoria cargos ou empregos cujas funções sejam meramente técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia, e assessoramento, isto é, fora dos limites gizados no texto constitucional;

CONSIDERANDO o ensinamento de CELSO RIBEIRO BASTOS, 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"²;

²BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 282.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO a lição de Mário Schirmer, segundo a qual a criação indevida do cargo em comissão "viola o princípio da moralidade administrativa, pois tais admissões não condizem com o respeito aos padrões de ética e de honestidade, ditados tanto pela moral jurídica, interna da própria administração, como não condizem com o senso de moralidade pública comum, que corresponde ao anseio popular de ética na Administração, para o atingimento do bem comum. É que tais admissões prestam-se de regra apenas a atender apaniguados e prestar favores político-eleitorais, razão pela qual não tem qualquer interesse público, além de privar o serviço público de ter os melhores funcionários, escolhidos com critérios objetivos e transparentes"³;

CONSIDERANDO que os cargos em comissão consubstanciam funções cujo exercício vem a influenciar nas decisões políticas, devendo ser preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico de ação (cf. Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer⁴);

CONSIDERANDO que cargos técnicos e cargos para execução de funções rotineiras jamais poderão ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que estes agentes possam ter com fatos relevantes da Administração⁵;

³SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque. Da admissão ao no serviço público. Curitiba: Juruá, 1996.

⁴Da admissão no serviço público, Curitiba: Juruá Editora, 1996.

⁵Schirmer, Mário, ob. Cit., p. 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO que, nos termos do Prejulgado nº 25, de 10 de agosto de 2017, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, "*direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo*";

CONSIDERANDO que, consoante preceitua o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que as exceções à exigência de prévio concurso público estão expressamente previstas na Constituição Federal, apenas para o caso de provimento dos cargos em comissão e contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, exceções somente permitidas quando houver Lei autorizando a contratação por prazo determinado e declarando quais os cargos a serem ocupados em comissão;

CONSIDERANDO que o administrador público somente poderá nomear determinada pessoa para um cargo em comissão se aquele cargo encontrar-se previamente previsto em Lei e, **pela sua natureza, comportar esse tipo de contratação**;

CONSIDERANDO a impossibilidade de outros cargos que não aqueles listados no artigo 37, inciso V, da Constituição da República, serem preenchidos por cargos de provimento em comissão;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

CONSIDERANDO o contido nos autos de **Inquérito Civil** instaurado sob n. MPPR-0089.17.000401-7, nesta 2ª Promotoria de Justiça de Matelândia/PR, constatando-se a ilegalidade no exercício de cargo em comissão pelo servidor Eliel Soares da Cruz;

CONSIDERANDO que há desvirtuação da finalidade do cargo de provimento em comissão, utilizando-se do provimento irregular em substituição – ilícita – à necessidade de realização/chamamento do concurso público para o provimento dos cargos efetivos, já que restou demonstrado que o servidor municipal citado não está desempenhando as atribuições inerentes ao cargo comissionado de chefia, mas sim executando tarefas e atribuições que são típicas do cargo efetivo de motorista;

CONSIDERANDO que cargos estritamente técnicos e de execução, providos sem concurso, violam o disposto na Constituição Federal;

CONSIDERANDO que qualquer outra espécie de admissão no serviço público sem requisito do prévio concurso público é totalmente vedada, sendo o ato nulo e sujeitando a autoridade responsável à punição, conforme o previsto no artigo 37, parágrafos 2º e 4º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a não observância do disposto no Art. 37, II, da Constituição Federal, **caracteriza IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, e implica em nulidade do ato administrativo, consoante disposto no Art. 37, § 2º da CF, **fazendo com que o agente público responsável pela contratação irregular venha a ressarcir os cofres públicos no montante gasto com a investidura ilegal;**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

RECOMENDA ao MUNICÍPIO DE CÉU AZUL, na pessoa do Prefeito Municipal, ou quem lhe substituir ou suceder no cargo, ainda que transitoriamente:

A **EXONERAÇÃO**, no prazo de 10 (dez) dias, de todos os ocupantes de cargos comissionados que tenham funções próprias que exijam permanência e continuidade, como os cargos estritamente técnicos e de execução, que não tenham entre suas atribuições funções de direção, chefia e assessoramento, salientando-se que a nomenclatura do cargo não poderá ser utilizada como parâmetro para averiguação das referidas funções, mas sim aquela efetivamente exercida pelo ocupante do cargo bem como atentando que o descumprimento da presente Recomendação, inclusive na manutenção da situação constatada no Inquérito Civil nº MPPR 0089-17.000401-7, conforme o caso citado, ensejará a adoção das medidas cabíveis, inclusive de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

Requisita-se que a autoridade destinatária da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, **PROVIDENCIE** empréstimo de publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível no âmbito de das repartições dos Poderes Executivo e na página oficial do Município na Internet, bem como encaminhe **resposta por escrito** ao representante do Ministério Público local, no prazo máximo de 10 (dez) dias, informando sobre o cumprimento de tal determinação, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia/PR

Assina-se o igual prazo para que a autoridade mencionada comunique ao Ministério Público a adoção de providências na espécie, comunicando as medidas tomadas.

Assevera-se que o não cumprimento da presente, sem justificativas formais, levará ao ajuizamento das ações cíveis cabíveis, inclusive para responsabilização, sem prejuízo da adoção de outras providências pertinentes.

A presente Recomendação Administrativa será também encaminhada, para ciência, às seguintes autoridades:

- I) Presidente da Câmara de Vereadores;
- II) Procurador-Geral do Município;

Matelândia, 21 de novembro de 2017.


Lincoln Luiz Pereira
Promotor de Justiça