



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí

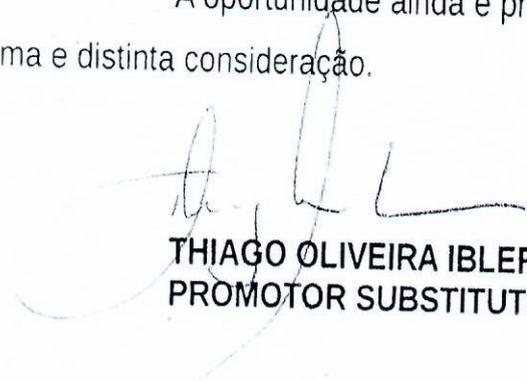
Santa Isabel do Ivaí, 12 de junho de 2017

Ofício nº 274/2017 – MPPR
IC n. MPPR-0128.15.000020-5

Excelentíssimo Senhor Prefeito:

Cumprimentando-o, sirvo-me do presente expediente para encaminhar a Vossa Excelência a inclusa **Recomendação Administrativa n. 01/2017**, expedida nos autos n. MPPR-0128.15.000020-5, em trâmite nesta Promotoria de Justiça, para que, no prazo indicado, sejam adotadas as medidas ali sugeridas, sob pena de responsabilização civil, administrativa e mesmo criminal dos agentes públicos que, por ação ou omissão, não observarem o que ora se recomenda.

A oportunidade ainda é propícia para reiterar meus protestos de elevada estima e distinta consideração.


THIAGO OLIVEIRA IBLER
PROMOTOR SUBSTITUTO

A sua Excelência o Senhor
Sérgio José Ferreira
Prefeito de Santa Mônica/PR



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

RECOMENDAÇÃO nº 01/2017

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça adiante assinado, no uso de suas atribuições, com fulcro no artigo 127 e 129, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que confere ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos e deveres previstos nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; bem como no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e artigo 27, incisos I e II, da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e

CONSIDERANDO o teor dos Inquéritos Cíveis nº MPPR-0128.15.000019-7, MPPR-0128.15.000020-5, MPPR-0128.15.000021-3, à disposição para vistas nesta Promotoria de Justiça, que visam a apurar a proporcionalidade entre cargos e funções efetivas e cargos comissionados no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo de Santa Isabel do Ivaí/PR; e, ainda, o **Procedimento Administrativo nº MPPR-0128.16.000398-3**, instaurado para apurar as informações de que o assessor jurídico da Prefeitura do Município de Planaltina do Paraná, ocupante de cargo em comissão, estaria exercendo a advocacia particular em horários incompatíveis com a atividade que desempenha;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público cabe exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para a garantia do seu respeito pelos poderes municipais e pelos órgãos da Administração Pública Municipal, direta ou indireta, nos termos do artigo 27, incisos I e II, da Lei nº 8.625/93:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista que, dentro desta relevante atribuição ministerial, há de se exigir que o provimento de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública respeite os princípios expostos no artigo 37 da Constituição Federal, sob pena de violação ao interesse público, ao regime de acessibilidade aos cargos públicos e ao respeito e credibilidade dos poderes e instituições públicas;

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil:

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;

(...)

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.

CONSIDERANDO o estatuído na Constituição do Estado do Paraná, em seu



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

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;

CONSIDERANDO que se 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 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. **Ná dispensa de concurso, a administração estará contratando pessoal**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

probidade e impessoalidade da administração, como, ainda, para recrutar os melhores dentre os candidatos às vagas" (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 7.^a Edição, Ed. Saraiva, p. 158);

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;

CONSIDERANDO a exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza (STF, RTJ 156/793);

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado (Acórdão nº 1718/08 – Pleno) se posiciona em sentido notório, pacífico e reiterado em diversas ocasiões, por variados fundamentos, entendendo que **o respeito à isonomia, representada pelo direito de concorrer em igualdade de condições às funções públicas; a preocupação com a eficiência da Administração Pública, especialmente com a perenidade e profissionalização de seus quadros; em consideração ao princípio da moralidade, como oposição ao loteamento de cargos para favorecimentos pessoais ou cumprimento de acordos políticos; além da própria técnica constitucional, extraída da hermenêutica dos incisos II e V do artigo 37, segundo a qual os cargos em comissão se destinam exclusivamente às funções de chefia, direção e assessoramento;**

CONSIDERANDO a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *ipsis*

verbis:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

Diante da quase total falta de controle sobre a proliferação de cargos em comissão, a EC n. 19/1998 logrou restringir, efetivamente, as nomeações, determinando a sua vocação, exclusivamente, para as atribuições de comando. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores Públicos. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22)

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 a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA:

*Márcio Cammarosano exemplifica: "admite-se que a lei declare de livre provimento e exoneração cargos de diretoria, chefia, de assessoria superior, mas não há razão lógica que justifique serem declarados de livre provimento e exoneração cargos como os de auxiliar administrativo, fiscal de obras, enfermeiro, médico, desenhista, engenheiro, procurador, e outros mais, de cujos titulares nada mais se pode exigir senão o escorreito exercício de suas atribuições, em caráter estritamente profissional, técnico, livre de quaisquer preocupações ou considerações de outra natureza" (Provimentos de Cargos Públicos no Direito Brasileiro, p. 96). Em seguida, assevera **não ser possível fazer que a regra seja de cargos de livre provimento e exoneração. Ao contrário, o adequado é que sejam criados cargos efetivos e providos mediante concurso público.** (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 18.)*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

CONSIDERANDO que nessa trilha é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo de "assessoramento", "coordenador" ou "chefe" não altera a natureza das coisas. Noutra dizer, a lei deve guardar absoluta sintonia com a Constituição da República, de vez que o fato de havê-lo criado, não o transforma naquilo que não é, ou seja, não é o rótulo que dá essência às coisas, mas a pertinência lógica com as distinções efetuadas pela Lei Maior;

CONSIDERANDO que não é lícita a criação indiscriminada de cargos de provimento em comissão pela administração, em qualquer nível, pois por detrás dela se oculta, não raras vezes, a intenção de burlar a regra da admissão através de concurso que permita, aos interessados, igualdade de acesso aos cargos públicos;

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."* (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 282);

CONSIDERANDO que "o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se a moralidade, eficiência e aperfeiçoamento de serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II da CF." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 20ª Edição, página 375);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/P

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, ditado 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-eleitoreiros, 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." (SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque. Da admissão no serviço público. Curitiba: Juruá, 1996);

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;

CONSIDERANDO que para cargos de minguada remuneração, oferecidos pela administração pública, invariavelmente comparecem milhares de interessados, dados os níveis de desemprego que assolam o país;

CONSIDERANDO que é inimaginável o número de candidatos que teriam interesse em exercer o cargo em comissão com funções técnicas ou meramente corriqueiras, com vencimentos base muito superiores, caso houvesse um concurso público para preenchê-lo;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

provimento de cargos em comissão deve obedecer aos ditames constitucionais, sem qualquer desvirtuamento ou desrespeito às regras do concurso público;

CONSIDERANDO que a atividade pública deve ser desenvolvida com técnica e zelo singular, com dever de eficiência e desempenho adequados, posto que a remuneração do serviço público é paga com verbas de origem pública e indisponível, tendo em linha que o desvirtuamento dos cargos em comissão gera presumida eficácia de risco e quebra do necessário e devido encadeamento que deve haver entre a natureza do cargo e da função provida com as qualidades e aptidão pessoal e técnica do destinatário do respectivo espaço público;

RECOMENDA

aos Poderes Legislativo e Executivo, aí incluídas as autarquias e outros órgãos da Administração Pública Indireta, dos Municípios de Santa Isabel do Ivaí/PR, Santa Mônica/PR e Planaltina do Paraná/PR

Em especial aos senhores Presidentes das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais e aos senhores Prefeitos Municipais:

1 - Sejam reorganizadas as legislações municipais para reestruturação dos cargos efetivos e comissionados, com a específica atribuição de todos os cargos, bem como com a indicação do percentual mínimo a ser preenchido por servidores de carreira;

2 - Sejam extintos os cargos em comissão com atribuições outras que não as de direção, chefia e assessoramento, com a criação



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

se necessário, de cargos efetivos, com provimento mediante concurso público, para provimento das vagas relativas aos cargos eventualmente extintos;

3 - Sejam exonerados os ocupantes de cargos públicos municipais disponíveis em sua estrutura administrativa, criados indevidamente como em comissão ou confiança, que não são concretamente qualificados como de direção, chefia ou assessoramento, isto é, cargos cujo exercício pelo titular não são aptos a influenciar nas decisões políticas e não necessitam ser preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico, para o bom andamento do serviço público, nos termos da fundamentação do presente ajuste

4 - Que os Poderes Executivos Municipais enviem aos respectivos Poderes Legislativos Municipais projeto de lei neste sentido no prazo de 90 (noventa) dias do recebimento desta Recomendação;

5 - Que os Poderes Legislativos Municipais elaborem, no prazo de 90 (noventa) dias, projeto de lei no mesmo sentido;

6 - Nos termos dos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" e 84, inciso VI, alínea "a", ambos da Constituição Federal, deverá ser observada a forma de lei municipal para reestruturação dos quadros de servidores dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, uma vez que é inconstitucional a criação de cargos e funções por qualquer outra forma de norma ou ato administrativo (ADI 3.232-1, Rel. Min. César Peluso, j.: 17/08/2008, DJe: 03/10/2008)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí/PR

ALERTA-SE, por fim, que o não cumprimento das recomendações acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive no sentido da apuração da responsabilidade civil, administrativa e mesmo criminal dos agentes.

Santa Isabel do Ivaí, 31 de maio de 2017.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcus Vinicius Ferraz Homem Xavier'.

Marcus Vinicius Ferraz Homem Xavier
Promotor de Justiça