



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

AUTOS DE INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0081.18.000613-2

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 02/2018

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio do seu órgão de execução, no exercício de suas atribuições na Vara Única de Promotoria de Justiça da Comarca de Mandaguaçu, com fundamento nos artigos 129, inciso II, III e IX, da Constituição da República de 1988; artigo 27, parágrafo único, inciso IX; e artigo 80, ambos da Lei Federal n.º 8.625/1993; e artigo 6, inciso XX, da Lei Complementar Federal n.º 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"*;

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 n.º 8.429/1992;

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;**

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





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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 deixou patenteado tanto o constituinte federal como o estadual, em consonância com toda a sistemática que rege a Administração Pública, que a regra de provimento dos cargos, empregos e funções públicas é a realização do concurso;

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 impessoalidade da administração, como, ainda, para recrutar os melhores dentre os candidatos às vagas (...);

CONSIDERANDO que não se pode perder de vista, ademais, que a exceção que permite a contratação de pessoas para 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 que, nessa trilha, é possível afirmar que a simples rotulagem do cargo como sendo "coordenador", "assessor" ou "chefe" não altera 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. 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 fizer estará agredindo a Lei maior por costear seus limites, agindo, enfim, sem competência. É matéria do





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

controle da constitucionalidade das leis, e consequentemente, da alçada do Poder Judiciário"¹;

CONSIDERANDO a lição de Mário Shirmer, 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-elêitóreiros, 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"²;

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 os 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 Administração;

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 282.
² SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque. *Da admissão no serviço público*. Curitiba: Juruá, 1996.

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 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;

CONSIDERANDO o contido nos autos de Inquérito Civil instaurado sob o n.º MPPR-0081.18.000613-2, nesta Promotoria de Justiça de Vara Única da Comarca de Mandaguaçu/PR, onde foi constatada a ilegalidade no exercício do cargo em comissão pela servidora Milene Cizaurre Pinelli;

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 a servidora municipal citada não está desempenhando as atribuições inerentes ao cargo comissionado de Diretora de Divisão de Cultura, mas sim executando tarefas e atribuições que são típicas do cargo efetivo de **Assistente Social junto ao Centro Integrado de Atendimento Especializado da Rede Municipal de Mandaguaçu;**





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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 previsto no artigo 37, parágrafos 2 e 4 da Constituição Federal;

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

RECOMENDA ao MUNICÍPIO DE MANDAGUAÇU, na pessoa do Prefeito, ou quem lhe substituir ou suceder, ainda que transitoriamente;

A EXONERAÇÃO IMEDIATA, no prazo de 5 (cinco) dias, de MILENE CIZAURRE PINELLI, ocupante de cargo comissionado restrito às funções de chefia, direção e assessoramento, mas, na prática, possui atribuição própria de ASSISTENTE SOCIAL, cargo estritamente técnico e de execução, que não guarda 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 a manutenção da situação constatada na Inquérito Civil n.º MPPR-0081.18.000613-2, 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 das repartições dos Poderes Executivo e na página oficial do Município na internet, bem como **encaminhe resposta** a esta Promotoria de Justiça, no prazo máximo de 10 (dez) dias, informando sobre o cumprimento de tal determinação e comunicando as medidas tomadas, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

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, e II) Procurador Jurídico do Município.

Mandaguaçu, 30 de novembro de 2018.

SIMONE RODRIGUES BORBA PAIM
Promotora de Justiça