



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Inquérito Civil sob n. MPPR-0152.13.000386-5

OBJETO: PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO NO PODER EXECUTIVO DE CRUZ MACHADO/PR.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu órgão de execução, ao final subscrito, no exercício de suas atribuições, com fundamento nos arts. 127¹ e 129, II,² da Constituição Federal, no art. 27, parágrafo único, IV,³ da Lei Federal 8.625/93;

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil: “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; [...] 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;”, no que é seguida pela Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 27;

¹ “O Ministério Público é 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”

² “São funções institucionais do Ministério Público: II – 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.”

³ “No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: (...) IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito”



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
do Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

CONSIDERANDO, assim, que a regra geral de provimento dos cargos, empregos e funções públicas é pela via do concurso público, admitidas algumas poucas e expressas exceções;

CONSIDERANDO que 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; [...]”⁴;

CONSIDERANDO a seguinte lição de HELY LOPES MEIRELLES, (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª Edição, página 375): “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”;

CONSIDERANDO que não se pode perder de vista 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 lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *ipsis verbis*: “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”⁵;

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

⁴ *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 7ª Edição, Ed. Saraiva, p. 158.

⁵ *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22.



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
Proteção ao Patrimônio Público

operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia, e assessoramento, isto é, fora dos limites gizados no texto constitucional;

CONSIDERANDO que, nessa trilha, é possível afirmar que A SIMPLES ROTULAGEM do cargo como sendo de “assessor”, “coordenador” ou “chefe (diretor)” 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”⁶;

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-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”⁷;

CONSIDERANDO que os cargos em comissão consubstanciam funções cujo exercício podem 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 (confiança política) (cf. Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer⁸);

CONSIDERANDO que, nesse diapasão, a verdadeira razão de ser da existência de cargos ou empregos públicos de provimento em comissão é a necessidade de

⁶ Idem.

⁷ *Da admissão no serviço público*. Curitiba: Juruá, 1996.

⁸ Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

confiança política, a imprescindibilidade de que ocupante desses cargos ou empregos esteja afinado com determinadas diretrizes políticas e programas de ação, para o correto desempenho das funções inerentes a tais cargos ou empregos públicos;

CONSIDERANDO que, “não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas, a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior.” (MÁRCIO CAMMAROSANO, citado por ADILSON ABREU DALLARI, Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., São Paulo: Ed. RT, p. 41);

CONSIDERANDO que cargos técnicos, bem como cargos para execução de funções rotineiras ou burocráticas, jamais poderão ser considerados como de provimento em comissão, por mais contato que estes agentes possam ter com fatos relevantes da Administração⁹;

CONSIDERANDO que o desrespeito a essas regras fere, à evidência, o princípio da obrigatoriedade do concurso público, na medida em que obstam a oportunidade inerente a todos os cidadãos de participarem de concurso público para a admissão em cargos técnicos ou de mero expediente. De igual sorte, impede que a Administração Pública obtenha os melhores servidores, escolhidos em face da disputa instalada no âmbito de concorridos concursos públicos;

CONSIDERANDO a lição do ex-Ministro CARLOS AYRES BRITTO, ao proferir voto no Recurso Extraordinário nº 579951/RN, no qual fez distinção entre cargos

⁹Idem, p. 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
do Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

em comissão de natureza política e cargos em comissão de natureza administrativa. Aqueles seriam os cargos de Ministro de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais (cargos que contêm atribuições com decisões políticas). Além desses, os cargos em comissão de natureza administrativa, são aqueles que têm influência às decisões políticas ou chefia e direção de setores essenciais. Em relação à chefia e direção, para que exista a necessidade de confiança política, o setor chefiado ou dirigido há de ser um setor com algum poder de decisão, não podendo ser órgãos de decisões restritas, meramente técnicas e burocráticas.

CONSIDERANDO que o princípio da impessoalidade parte da idéia de que aos administradores públicos e, principalmente, aos chefes de poder, não é dado praticar atos que permitam, em tese, a obtenção de benefícios e a geração de interesses e vantagens pessoais, máxime quando estas retirem a própria respeitabilidade e credibilidade de poderes e instituições já excessivamente desgastados perante um corpo social cada vez mais descrente;

CONSIDERANDO que, ainda, os cargos com provimento em comissão do Executivo de Cruz Machado/PR não tiveram suas atribuições previstas na Lei Municipal de regência, afigurando-se inconstitucional;

CONSIDERANDO que, ao dizer que os cargos em comissão destinam-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento (inc. V do art. 37 da Constituição Federal), a Magna Carta obriga o legislador a especificar as atribuições desses cargos, sob pena de violação ao princípio da legalidade, sendo que a especificação das funções dos cargos em comissão é imposição do próprio regime jurídico, e, por fim, a ausência de fixação das atribuições desses cargos acomete-os de inconstitucionalidade¹⁰;

¹⁰ "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. Mostram-se inconstitucionais disposições de Leis Municipais, do Município de Horizontina, criando e alterando o quadro de cargos em comissão, sem especificar as atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Afronta aos arts. 8º, 20º e 32 da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028080869, Tribunal Pleno, Relator: Leo Lima, Julgado em 18/05/2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
do Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

CONSIDERANDO que se pode inferir, desde já, que os cargos de Assessor Jurídico (*ressalvado o assessoramento direto ao Prefeito Municipal*), Assessor Contábil e Controlador Interno, apesar dos nomes (rotulagem legal), possuem funções meramente técnicas e operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia, e assessoramento. Quanto a este, inclusive pela dicção do artigo 74 da Constituição Federal, fica evidente que as funções do cargo de Controlador Interno são de natureza técnica e, como tal, incompatível com o instituto do cargo em comissão, até porque a melhor qualificação para exercê-las é perfeitamente aferível em concurso público;

CONSIDERANDO, no que tange ao cargo de Controlador Interno, a orientação de MÁRIO SÉRGIO DE ALBUQUERQUE SCHIRMER (Consulta CAOP/MPPR 07/2011): “Saliente-se, outrossim, que tal cargo não detém qualquer função que necessite de *confiança política*, que seu ocupante esteja afinado com diretrizes e programas de ação propostos pelo agente político nomeante, no caso o Prefeito Municipal. Aliás, muito pelo contrário. O exercício das funções inerentes ao cargo de Controlador Interno pressupõe um distanciamento do Alcaide, pressupõe autonomia, independência, isenção, situações antagônicas com o requisito da *confiança política*, como com qualquer tipo de *confiança*, pois na medida em que exista vínculo de *confiança* inexistente isenção para o correto desempenho das funções. Com efeito, pois estando sujeito à demissão imotivada este servidor jamais poderá contrariar os interesses de quem o nomeou e tem disponibilidade absoluta da sua permanência na função, tal servidor saberá que se tomar qualquer atitude que desagrade esse agente político estará sumariamente demitido. Ora, isso equivale a nulificar por completo as funções do cargo de Controlador Interno, que não servirá para absolutamente nada. Destarte, o cargo de Controlador Interno além de não ter funções que se adéqüem à previsão como de provimento em comissão, tem atribuições incompatíveis com essa forma de provimento, de maneira que é absolutamente ilícita a previsão deste cargo como de provimento em comissão, como aconteceu. A criação de cargo em comissão, indevidamente, viola a norma



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
do Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

constitucional que exige o concurso público.”;

CONSIDERANDO, de outro lado, o teor do Prejulgado nº 06 do TCE/PR no que atine aos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Contábil: **EMENTA: PREJULGADO. REGRAS GERAIS PARA OS CONTADORES E ASSESSORES JURÍDICOS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO, AUTARQUIAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: (1) NECESSÁRIO CONCURSO PÚBLICO, EM FACE DO QUE DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENDO FRUSTRADO O CONCURSO PODE HAVER (2) REVISÃO DA CARREIRA DO QUADRO FUNCIONAL, PROCURANDO MANTÊ-LA EM CONFORMIDADE COM O MERCADO OU (3) REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO COM A REDUÇÃO PROPORCIONAL DOS VENCIMENTOS (4) TERCEIRIZAÇÃO DESDE QUE HAJA: I) COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO INFRUTÍFERO; II) PROCEDIMENTO LICITATÓRIO; III) PRAZO DO ART. 57, II, LEI 8.666/93; IV) VALOR MÁXIMO PAGO À TERCEIRIZADA DEVERÁ SER O MESMO QUE SERIA PAGO AO SERVIDOR EFETIVO; V) POSSIBILIDADE DE SER RESPONSABILIZADA PELOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. VI) RESPONSABILIDADE DO GESTOR PELA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. (5) DEVE-SE OBSERVAR A REGRA INSERTA NO INCISO XVI, DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANTO À ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS. (6) HAVENDO SERVIÇO DE CONTABILIDADE OU DE ASSESSORIA JURÍDICA, TANTO NO LEGISLATIVO QUANTO NO EXECUTIVO NO MÍNIMO 01 DOS INTEGRANTES DEVERÁ ESTAR REGULARMENTE INSCRITO NO CRC OU NA OAB. O DEPARTAMENTO PODERÁ SER CHEFIADO POR DETENTOR DE CARGO COMISSIONADO OU SERVIDOR EFETIVO COM FUNÇÃO GRATIFICADA. (7) SENDO SUBSTITUTIVO DE PESSOAL: COMPUTAR-SE-Á NO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTO NA LRF. SOMADO ÀS REGRAS GERAIS, HÁ QUE SE OBSERVAR, EM CADA CASO, AS REGRAS ESPECÍFICAS. REGRAS ESPECÍFICAS PARA CONTADORES DO PODER LEGISLATIVO: (1) CARGO EM COMISSÃO: IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE HOVER UM DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE. NO MÍNIMO 01 DOS INTEGRANTES DEVERÁ ESTAR REGULARMENTE INSCRITO NO CRC. O DEPARTAMENTO PODERÁ SER CHEFIADO POR DETENTOR DE CARGO COMISSIONADO OU SERVIDOR EFETIVO COM FUNÇÃO GRATIFICADA. (2) CONTABILIDADE DESCENTRALIZADA: NOS CASOS DE INEXISTÊNCIA DO CARGO OU EM QUE, *DEVIDAMENTE MOTIVADO*, O CARGO ESTIVER EM EXTINÇÃO SERÁ POSSÍVEL QUE O CONTADOR DO PODER EXECUTIVO PRESTE SEUS SERVIÇOS AO**



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
Proteção ao Patrimônio Público

PODER LEGISLATIVO, DESDE QUE DESCRITO NAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. SERÁ REMUNERADO PELO PODER EXECUTIVO. (3) POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO NOS CASOS DE INEXISTÊNCIA DO CARGO OU EM QUE, *DEVIDAMENTE MOTIVADO*, O CARGO ESTIVER EM EXTINÇÃO REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO: (1) CARGO EM COMISSÃO: POSSÍVEL, DESDE QUE SEJA DIRETAMENTE LIGADO À AUTORIDADE. NÃO PODE SER COMISSIONADO PARA ATENDER AO PODER COMO UM TODO. POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO DE CHEFIA OU FUNÇÃO GRATIFICADA PARA ASSESSORAMENTO EXCLUSIVO DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO OU DE CADA VEREADOR, NO CASO DO PODER LEGISLATIVO E DO PREFEITO, NO CASO DO PODER EXECUTIVO. DEVERÁ HAVER PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E DE SERVIDORES COMISSIONADOS. CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO DIRETA, MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO.

RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE este Órgão Ministerial ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Cruz Machado/PR, Senhor **ANTONIO LUIS SZAYKOWSKI**, bem como a quem venha lhe suceder ou substituir no seu respectivo cargo:

I - Que, no limite de suas atribuições, **PROMOVA, no prazo de 60 dias**, a adequação da Lei Municipal 1042/2006 (ou outras leis de regência), encaminhando-se expediente competente ao Poder Legislativo com vistas a **especificação em lei das respectivas atribuições** de direção, chefia ou assessoramento de **todos os cargos comissionados**; além de, no mesmo prazo, proceder avaliação sobre eventual necessidade de extinção de cargos comissionados, para que figurem materialmente



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
Proteção ao Patrimônio Público

constitucionais à luz do acima apontado¹¹.

II – Que, no limite de suas atribuições, **PROMOVA, no mesmo prazo**, a exoneração dos ocupantes de cargos em comissão que não possuam atribuições com poder de decisão política ou de efetiva influência a decisões políticas (natureza jurídica meramente técnicas, burocráticas ou rotineiras), encaminhando cópia dos atos de exoneração a esta 4ª. Promotoria de Justiça (*v.g., servidor Sandro Wachilewski, que, apesar de admitido para o cargo em comissão de 'Diretor Municipal de Serviços Rurais', declaradamente trabalha como balseiro*).

III – Que, no limite de suas atribuições, **ABSTENHA-SE**, desde já, de proceder nova nomeação em cargos que não sejam materialmente qualificados como de direção, chefia ou assessoramento, nos moldes expostos nos fundamentos da presente, sob pena de responsabilidade (*demonstração de dolo*).

IV – Que, uma vez efetivada a exoneração das pessoas ocupantes dos cargos, em cumprimento ao item II, somente poderá provê-los através de prévio concurso público, procedendo-se a criação de cargos efetivos por lei, se necessário.

V – Que, no limite de suas atribuições, aproveitando-se os estudos para reforma das leis municipais, em respeito ao princípio da transparência, encaminhe, **no mesmo prazo**, expediente competente ao Poder Legislativo com vistas à especificação das atribuições dos cargos efetivos.

¹¹ 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. 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 (confiança política). Em relação a chefia e direção, para que exista a necessidade de confiança política, o setor chefiado ou dirigido há de ser um setor com algum poder de decisão, não podendo ser órgãos de decisões restritas, meramente técnicas e burocráticas.



57

MINISTÉRIO PÚBLICO
4ª Promotoria de Justiça da Comarca de União da Vitória
do Estado do Paraná
Proteção ao Patrimônio Público

VI – Que, no limite de suas atribuições, encaminhe, **no prazo 15 dias**, expediente competente ao Poder Legislativo com vistas à alteração das Leis Municipais de regência, para o fim de tornar os cargos de Assessor Contábil e Controlador Interno como de provimento efetivo, adequando a normativa municipal, ainda, no que tange ao cargo de Assessor Jurídico, ao contido no Prejulgado nº 06 do TCE/PR (*admissão via concurso público, ressalvada a possibilidade de cargo comissionado para assessor jurídico-direto do Prefeito Municipal*);

VII – Que, diante do recomendado no item VI, **no prazo 120 dias**, proceda a exoneração dos eventuais ocupantes de cargos comissionados de Assessor Jurídico, Assessor Contábil e Controlador Interno, período de tempo razoável para realização de concurso público;

VIII – **REQUISITA-SE** que, nos limites de suas atribuições, encaminhe **resposta por escrito** ao representante do Ministério Público local, **no prazo de 10 (dez) dias**, informando sobre o acolhimento ou não da presente recomendação, 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;

São os termos da Recomendação Administrativa do Ministério Público do Estado do Paraná.

União da Vitória/PR, 20 de novembro de 2013 (quarta-feira).

André Luís Bortolini
Promotor de Justiça